

● मेरठ एवं अन्य विश्वविद्यालयों के लिये पाठ्य-पुस्तक ●

- भारतीय शासन एवं राजनीति पर हिन्दी में प्रथम पाठ्य-पुस्तक
- भाषा सरल, प्रवाहमयी एवं स्वाभाविक
- विषय का पूर्ण एवं विस्तृत ज्ञान
- विषय सामग्री यथेष्ट एवं मौलिक
- विश्वसनीय एवं आधुनिकतम सूचना
- शुद्ध एवं स्पष्ट मुद्रण



**रस्तोगी पब्लिकेशन्स**

मुद्रक एवं प्रकाशक

शिवाजी रोड

मेरठ : दिल्ली

# भारतीय शासन और राजनीति

INDIAN GOVERNMENT AND POLITICS

लेखक  
पी० शरण  
एम. ए., पी-एच. डी  
रीटर् एवं अध्यापक, राजशास्त्र विभाग  
मेरठ कालिज  
मेरठ विश्वविद्यालय, मेरठ

## अन्य महत्वपूर्णा पाठ्य-पुस्तकें

१	राजदर्शन भाग १ (प्लेटो से कन्सीलियर आन्दोलन तक)	टा० के. एन. वर्मा
२	राजदर्शन भाग २ (कन्सीलियर आन्दोलन में बर्क तक)	टा० के. एन. वर्मा
३	राजनीतिक निबन्ध	टा० के. एन. वर्मा
४	लोक प्रशासन	टा० डी. मी. चतुर्वेदी
५	अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध	टा० डी. मी. चतुर्वेदी
६	अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति	टा० पी. शरण
७	भारतीय शासन एवं राजनीति का विकास	टा० पी. शरण
८	प्रमुख शासन पद्धतियों का तुलनात्मक अध्ययन	टा० पी. शरण
९	भारत में शासन एवं राजनीति	टा० पी. शरण
10	A History of Political Thought (From Plato to Conciliar Movement)	Dr. Sukhbir Singh



- प्रकाशक  
रस्तोगी पब्लिकेशन्स  
मुद्रक एवं प्रकाशक  
शिवाजी रोड, मेरठ
- प्रथम संस्करण १९७०
- मूल्य    विद्यार्थी संस्करण—१२.५०  
          पुस्तकालय संस्करण—१५.००
- मुद्रक  
पायनियर प्रिंटर्स  
मेरठ

## प्रस्तावना

भारतीय शासन और राजनीति विषय का अध्ययन राजशास्त्र के विद्यार्थियों के लिये, विदेष रूप से स्नातकोत्तर स्तर पर, अति आवश्यक और लाभकारी है। इसी दृष्टि से स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद से अनेक विश्वविद्यालयों ने इसे अपने पाठ्यक्रमों में एक वैकल्पिक कोर्स के रूप में स्थान दिया है, परन्तु मेरठ विश्वविद्यालय ने इसके महत्व को देखते हुए इसे अपने पाठ्यक्रम में एक अनिवार्य कोर्स के रूप में स्वीकार किया है। इस विषय के विभिन्न पहलुओं पर पुस्तकें उपलब्ध हैं, किन्तु एक ऐसी पाठ्य-पुस्तक का, जिसमें इसके सभी महत्वपूर्ण पहलुओं का सविस्तार विवेचन हो सवंथा अभाव है। प्रस्तुत पुस्तक उस कमी को पूरा करने के लिये एक प्रयास है। इसमें भारतीय शासन और राजनीति के सभी महत्वपूर्ण पहलुओं की आलोचनात्मक दृष्टि से परीक्षा तथा उनका विस्तारपूर्ण विवेचन किया गया है जैसा कि विषय सूची पर दृष्टि डालने से ही स्पष्ट होगा। वर्तमान शासन और राजनीति की ऐतिहासिक पृष्ठ भूमि के रूप में सन् १८३७ से लेकर १९५० तक भारतीय शासन और राजनीति का विकास प्रथम दो अध्यायों में दिया गया है। पुस्तक के प्रसंग में जाने तक की घटनाओं को पाठ्य सामग्री में यथास्थान सम्मिलित किया गया है।

पुस्तक की भाषा सरल हिन्दी है, फिर भी कठिन व पारिभाषिक शब्दों के अंग्रेजी रूपान्तर तथा अनेक उपयुक्त वाक्यांश पाठ्य-सामग्री के साथ-साथ कोष्ठक में दिये गये हैं। पद-टिप्पणियों के रूप में विद्वान लेखकों के साथ ग्रन्थों, राजनीतिक नेताओं व पर्यवेक्षकों के लेखों और पत्रिकाओं से अनेक उपयुक्त उद्धरण भी दिये गये हैं, जो विद्यार्थियों को विषय के आगे अध्ययन में अति सहायक सिद्ध होंगे। हमें आशा है कि सहयोगी शिक्षक और विद्यार्थी इसे सभी दृष्टियों से उपयोगी पायेंगे और अपने सुझाव भेजेंगे, जिनका अगले संस्करण में समावेश किया जायेगा।



# विषय सूची

## १ ऐतिहासिक भूमिका

परिचयात्मक; १ कम्पनी की सर्वोपरिता का काल (सन् १६०० ई० से १८५७ ई० तक); २ पार्लियामेंट की सर्वोपरिता का काल (सन् १८५८ ई० से १९१७ ई० तक); ३ उत्तरदायी शासन का क्रमिक विकास (सन् १९१९ ई० से १९३५ ई० तक) । १-१२

## २ १९३५ का संविधान कार्यरूप में

१ सभ योजना ; २ प्रांतीय स्वराज्य-कार्य रूप में; ३ द्वितीय विश्व-युद्ध और संवैधानिक गतिरोध ; ४ क्रिप्स प्रस्ताव । १३-३७

## ३ सत्ता का हस्तांतरण

१ क्रिप्स प्रस्तावों की असफलता के उपरान्त; २ वैंवेल योजना; ३ केबिनेट मिशन योजना; ४ लार्ड मॉन्टगेटन अथवा विभाजन योजना; ५ भारतीय स्वतंत्रता का अधिनियम; १९४७; ६ भारत के विभाजन के बारे में विभिन्न मत और विचार । ३८-७०

## ४ भारत का संविधान-निर्माण और विशेषतायें

१ संविधान का निर्माण; २ लक्ष्य प्रस्ताव और प्रस्तावना; ३ संविधान की विशेषतायें ४ संविधान की समालोचना । ७१-९८

## ५ नागरिकता, मूल अधिकार और निदेशक अधिकार

१ नागरिकता; २ मूल अधिकार;—समता और स्वतंत्रता के अधिकार; ३ अन्य मूल अधिकार; ४ राजनीति के निदेशक सिद्धान्त । ९९-१३०

## ६ संघीय कार्यपालिका

१ राष्ट्रपति का निर्वाचन इत्यादि; २ राष्ट्रपति के कार्य और शक्तियाँ ३ राष्ट्रपति की वास्तविक स्थिति; ४ उपराष्ट्रपति; मन्त्रो-परिषद् । १३१-१६०

## ७ भारत की संसद

१ भारत की संसद; २ संसद का संगठन; ३ संसद की शक्तियाँ; ४ संसद की प्रक्रिया; ५ संसद की समितियाँ; ६ प्रक्रिया सम्बन्धी अन्य उल्लेखनीय बातें; ७ संसद के कार्यों पर एक दृष्टि । १६१-१९६

## ८ राज्यों का शासन

१ संधान्तरित राज्य; २ राज्यों की कार्यपालिका; ३ राज्यों के विधान-मण्डल । १९७-२२०

- ६ जम्मू-कश्मीर, नागालैंड, संघीय क्षेत्र और असम के भीतर स्वायत्तपूर्ण राज्य  
 १ जम्मू-कश्मीर का शासन; २ नागालैंड; ३ संघीय क्षेत्र; ४ संघीय क्षेत्रों की वर्तमान प्रशासन व्यवस्था । २०१-२३३
- १० संघ और राज्यों के बीच सम्बन्ध  
 १ प्रशासनिक सम्बन्ध; २ विधायी सम्बन्ध; ३ वित्तीय सम्बन्ध; ४ भारत का नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक, ५ संघ व राज्यों के पारस्परिक सम्बन्धों पर नियोजन का प्रभाव; ६ जोनल परिषदें और अन्य परिवर्तन व परिणाम; ७ भारतीय संघ का रूप । २३४-२५६
- ११ भारतीय न्यायपालिका  
 १ न्यायपालिका की विशेषतायें; २ सर्वोच्च न्यायालय; ३ सर्वोच्च न्यायालय और मूल अधिकारों का संशोधन; ४ न्यायपालिका और विधायिका के बीच अधिकार-क्षेत्र सम्बन्धी संघर्ष; ५ राज्यों में उच्च न्यायालय; ६ अन्य महत्वपूर्ण बातें । २५७-२८१
- १२ संविधान के अन्य महत्वपूर्ण पहलू  
 १ राजभाषा; २ निर्वाचन; ३ कुछ वर्गों के लिये विशेष उपबन्ध; ४ संशोधन विधि; ५ अब तक किये गये संशोधन; ६ नागरिक सेवायें । २८२-३०७
- १३ स्थानीय स्वशासन और लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण  
 १ महत्व और ऐतिहासिक पृष्ठ-भूमि; २ स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं का संगठन व कार्य-प्रणाली; ३ स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं पर राज्य का नियन्त्रण; ४ लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण; ५ लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की संस्थायें; ६ लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण-उत्तर प्रदेश में; ७ स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं में दोष और उन्हें दूर करने के लिये सुझाव । ३०८-३४०
- १४ राजनीतिक दल—१  
 १ प्रजातंत्र में राजनीतिक दल और भारत; २ दल और शासन; ३ कांग्रेस पार्टी; ४ भारत का साम्यवादी दल; ५ समाजवादी दल । ३४१-३७६
- १५ राजनीतिक दल—२  
 १ जनसंघ और महासभा; २ स्वतंत्र पार्टी; ३ भारतीय क्रांति दल (बी. के. डी.); ४ रिपब्लिकन पार्टी और मुस्लिम मजलिस; ५ द्रविड़ मुनेत्रकड़घम (डी. एम. के.); ६ अकाली दल और मुस्लिम लीग । ३८०-४०६
- १६ दलगत राजनीति का विकास  
 १ प्रथम आम चुनावों के पूर्व और बाद; २ दूसरे आम चुनावों के पूर्व और बाद; ३ तीसरे आम चुनावों के पूर्व और बाद । ४१०-४४५

- १७ दबाव अथवा हित समूह  
१ विषय-प्रवेश, २ भारत में आधुनिक ढंग के सामाजिक व आर्थिक हित समूह; ३ भारत में व्यावसायिक दबाव या हित समूह; ४ भारत में अन्य दबाव या हित समूह । ४४६-४५७
- १८ जनमत और समाचार-पत्र (प्रेस)  
१ सैद्धान्तिक पहलू; २ भारत में जनमत; ३ भारत में समाचार-पत्र (प्रेस) । ४५८-४७६
- १९ भारत में प्रजातांत्रिक नियोजन  
१ प्रजातन्त्र; समाजवाद और नियोजन; २ भारत में नियोजन; ३ मूल्यांकन । ४७७-४८६
- २० वैदेशिक नीति-१  
१ ऐतिहासिक पृष्ठ-भूमि और मुख्य आधार; २ भारत और राष्ट्रमण्डल; ३ भारत और संयुक्त राष्ट्र संधि; ४ भारत-पाक सम्बन्ध । ४८७-५२०
- २० वैदेशिक नीति-२  
१ भारत-चीन सम्बन्ध; २ भारत के अन्य एशियाई व अफ्रीकी देशों से सम्बन्ध; ३ प्रमुख यूरोपियन और अमरीकी देशों के साथ सम्बन्ध; ४ विदेशी सहायता; ५ मूल्यांकन । ५२१-५५४
- २१ उपसंहार  
१ भारतीय प्रजातन्त्र; २ साम्प्रदायिकता; ३ प्रादेशिकता और भाषावाद; ४ जातिवाद; ५ भारतीय राजनीति में भ्रष्टाचार; ६ अन्तिम विचार । ५५५-५८४

## ऐतिहासिक भूमिका

किसी भी देश की वर्तमान शासन पद्धति और राजनीति उसके अतीत की देन हैं। यह बात भारतीय शासन और राजनीति के विषय में पूर्णतया सच है। परन्तु हमें भारत के वर्तमान शासन और राजनीति को भली प्रकार से समझने के लिये ऐतिहासिक पृष्ठभूमि के रूप में केवल प्राधुनिक भारत अर्थात् ब्रिटिश शासनकालीन अतीत का ही अध्ययन करना काफी होगा। भारत की वर्तमान शासन नस्थाओं और उनसे सम्बन्धित राजनीति का विकास ब्रिटिश शासन काल में ही हुआ। भारत में अंग्रेजों का व्यापार हेतु आगमन सन् १६०० में हुआ और १७५७ ईस्वी के युद्ध के बाद भारत में ईस्ट इण्डिया कम्पनी के आधिपत्य अर्थात् ब्रिटिश साम्राज्य की स्थापना हुई। सन् १८५७ तक कम्पनी की सर्वोपरिता बनी रही, परन्तु उस वर्ष के सशस्त्र विद्रोह के उपरान्त कम्पनी के शासन का अन्त हुआ और भारत के शासन पर ब्रिटिश ताज व पार्लियामेंट का सीधा नियन्त्रण स्थापित हुआ। १८५८ से १९२० तक भारत में ससदीय नमूने की नस्थाओं का क्रमिक विकास हुआ और भावी भारतीय राजनीति की रेखाएँ भी निश्चित हुईं।

भारतीय शासन अधिनियम, १९१९ के अन्तर्गत भारत में उत्तरदायी शासन का अति सीमित रूप में आरम्भ हुआ। भारतीय शासन अधिनियम, १९३५ ने उत्तरदायी शासन के सिद्धान्त को और आगे बढ़ाया तथा भारत को एक प्रकार का न्घात्मक सविधान प्रदान किया। विभिन्न कारणों से सन् १९३५ का कानून सफलतापूर्वक न चल सका और दूसरे विश्व युद्ध के दौरान तथा उसके बाद मध्याधिक गतिरोध को मुलभाने के लिये अनेक प्रयत्न हुये। सन् १९३५ के शासन अधिनियम के प्रारम्भ से लेकर १९४७ तक भारतीय शासन और राजनीति से सम्बन्धित घटना चक्र को अधिक विस्तार के साथ जानना उचित होगा। अतः प्रथम अध्याय में केवल ब्रिटिश शासन काल में हुये संवैधानिक विकास को १९३५ तक दिया गया है और उसे आगे वर्णित तीन भागों—काल खण्डों—में विभाजित किया गया है तथा उनमें हुये विकास की अति सक्षिप्त रूपरेखा दी गई है। आगे के दो अध्यायों में स्वतन्त्रता प्राप्ति से पूर्व के दस वर्षों में हुये संवैधानिक और राजनीतिक विकास का विस्तारपूर्वक विवेचन किया गया है।

## १. कम्पनी की सर्वोपरिता का काल, १६०० से १८५७ तक

यह बात सभी जानते हैं कि ब्रिटेन निवासी भारत में यहाँ की अनुल सम्पत्ति की चर्चाओं से आकर्षित होकर व्यापार करने के उद्देश्य में आये थे। सन् १६०० ई० में महारानी एलिजाबेथ के शासन-काल में एक शाही अधिकार-पत्र (Royal Charter) के अधीन एक अंग्रेजी व्यापारिक कम्पनी, जो आगे चलकर ईस्ट इण्डिया कम्पनी कहलाई, स्थापित हुई थी। इस कम्पनी का प्रमुख लक्ष्य व्यापार करना था, परन्तु देश में उस समय फँसी परिस्थितियों के वजह से यहाँ पर साम्राज्य स्थापित हो गया। भारत में तीन यूरोपियन व्यापारिक कम्पनियों पहले से ही थीं। डच कम्पनी का अन्त तो हॉलैंड की सामुद्रिक शक्ति के कमजोर पड़ने तथा उस देश में उत्तराधिकार सम्बन्धी युद्ध होने के कारण हो गया था। पुर्तगाली कम्पनी व्यापार के साथ-साथ ईसाई धर्म के प्रचार हेतु धर्म परिवर्तन का कार्य भी करती थी, इस कारण सम्राट् वाहजहाँ उससे नाराज हुआ और उसका भी अन्त हो गया। परन्तु फ्रांसीसी कम्पनी ने डूबने के अधीन दक्षिणी भारत में अपना प्रभाव-क्षेत्र काफी बढ़ा लिया था। लार्ड क्लाइव ने भी देशी राजाओं और नवाबों को सैनिक सहायता देकर अपनी शक्ति व प्रभुत्व को बढ़ाया। सन् १७५७ में प्लासी की लड़ाई के बाद भारत में ब्रिटिश सर्वोपरिता का युग प्रारम्भ हुआ और १७६१ में फ्रांसीसियों के पॉन्डिचेरी किले पर अंग्रेजों का आधिपत्य कायम हो जाने के बाद तो फ्रांसीसी कम्पनी मैदान से हट गई।

कम्पनी के साम्राज्य का विस्तार—भारत पर ईस्ट इण्डिया कम्पनी की विजय एक क्रमिक प्रक्रिया से हुई। सन् १७६५ में कम्पनी ने दीवानी के प्रशासन को सम्भाला, परन्तु इस कार्य-भार को सहन करने में कम्पनी ने बहुत-सी कठिनाइयाँ अनुभव की, फिर भी भारतीय साम्राज्य से कम्पनी को अत्यधिक लाभ हुआ। दीवान की हैसियत से भूमि-कर कम्पनी वसूल करती थी पर शासन की जिम्मेदारी मुर्शिदाबाद के नवाब पर ही थी। इसी व्यवस्था को दूहरी सरकार (Double Government) कहा जाता था। कम्पनी द्वारा स्थापित प्रारम्भिक प्रशासन में कई दोष थे। प्रारम्भ से ही कम्पनी के अंग्रेज सचालको ने भारतीय साम्राज्य को अपने आर्थिक लाभ और शक्ति का स्रोत समझा था। दीवानी के अधिकार मिल जाने पर उन्होंने इस अवसर से पूरा लाभ उठाकर अधिक से अधिक भूमि-कर (Land Revenue) वसूल करने और व्यापारिक रियायतें पाने की सभी सम्भव कोशिशों की और कम्पनी ने भारतीय जनता की बढ़ती हुई दरिद्रता पर तनिक भी ध्यान नहीं दिया। भारत में खुलकर धन इकट्ठा करने के उद्देश्य से कम्पनी के सचालको तथा धनिकों के रिश्तेदारों को कम्पनी की नौकरियों में भरती किया जाता था। भारत की लूट में ब्रिटिश पार्लियामेंट भी साक्षीदार बनना चाहती थी। वैसे भी इतने बड़े साम्राज्य की राजनीतिक सत्ता एक व्यापारिक कम्पनी के हाथों में आने पर पार्लियामेंट की ईर्ष्या स्वाभाविक ही थी। अतएव जब कम्पनी पर

भारतीय मकट आया और उमने ब्रिटिश पार्लियामेंट में प्रहण की प्रार्थना की तो पार्लियामेंट ने कम्पनी की राजनीतिक शक्तियों पर प्रतिबन्ध लगाने और कम्पनी के भारतीय शासन पर अपने नियन्त्रण का अधिकार जमाने के हेतु सन् १७७३ में पहला महत्वपूर्ण एक्ट पाम किया ।

रेगुलेटिंग एक्ट, १७७३ (Regulating Act, 1773)—इसमें पूर्व ही बंगाल, मद्रास और बम्बई, तीन प्रान्तों (Presidencies) का निर्माण हो चुका था और प्रत्येक पर गवर्नर एव उमकी परिषद् शासन करती थी । इस एक्ट द्वारा बंगाल के गवर्नर को गवर्नर-जनरल ऑफ बंगाल घोषित किया गया और उम कम्पनी के अधीन सभी प्रदेशों पर देख-रेख सम्बन्धी कुछ अधिकार मिले । उसकी गहायना के लिये चार सदस्यों की एक कार्यकारिणी परिषद् (Executive Council) की रचना हुई । गवर्नर-जनरल और उमकी कार्यकारिणी की व्यवस्था मशोधित रूप में स्वनन्त्रता प्राप्ति के समय तक कायम रही । इसी एक्ट द्वारा यूरोपियनों और कम्पनी के कर्मचारियों के मुकदमों का निर्णय करने के लिये कलकत्ते में एक सर्वोच्च न्यायालय भी स्थापित किया गया । इन परिवर्तनों से कम्पनी के अधीन भारतीय प्रदेश राजनीतिक दृष्टि में एक सूत्र में बध गये और इस प्रकार बहुत छोटे में रूप में भारत में केन्द्रीभूत शासन की स्थापना हुई । साथ ही कम्पनी के स्वच्छाचारी शासन पर पार्लियामेंट ने कुछ प्रतिबन्ध लगाये, परन्तु इसमें कई दोष थे । उन्हे दूर करने के उद्देश्य में पार्लियामेंट ने सन् १७८४ में एक नया कानून पाम किया ।

पिट्स इण्डिया एक्ट, १७८४ (Pitt's India Act, 1784)—उसके द्वारा लन्दन में एक नियन्त्रण बोर्ड (Board of Control) की स्थापना की गई । इस बोर्ड को भारतीय सरकार पर देख-रेख व नियन्त्रण रखने के हेतु पूर्ण शक्तियाँ दी गई । गवर्नर-जनरल की कार्यकारिणी परिषद् के सदस्यों की मख्या घटाकर चार में तीन कर दी गई और सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र को अधिक स्पष्ट किया गया । सन् १७८६ में गवर्नर-जनरल को विशेष परिस्थितियों में एक मत अधिक देने के अतिरिक्त, परिषद् के बहुमत निर्णय के विरुद्ध भी कार्य-मचालन का अधिकार मिला । उपर्युक्त परिवर्तनों के द्वारा भारतीय प्रशासन में केन्द्रीकरण (centralisation) की प्रक्रिया और आगे बढ़ी ।

सन् १७९३ और १८१३ के चार्टर एक्ट—प्रथम के अनुसार कम्पनी का व्यापारिक एकाधिकार आगामी २० वर्ष के लिये बढ़ा दिया गया और प्रान्तीय गवर्नरों के ऊपर प्रयोग किये जाने वाले गवर्नर-जनरल के अधिकारों में वृद्धि की गई । दूसरे चार्टर एक्ट द्वारा भारत के साथ व्यापार करने के अधिकार सभी ब्रिटिश नागरिकों को प्रदान किये गये । इस प्रकार ईस्ट इण्डिया कम्पनी भारत में व्यापारिक अधिकार में बचित कर दी गई । भारत में ईसाई पादरियों को अपने धर्म का

प्रचार करने की आज्ञा मिली और भारत में बिद्या के प्रोत्साहन के लिये एक लाख रुपये वार्षिक व्यय की स्वीकृति भी दी गई।

सन् १८३३ का चार्टर एक्ट—विभिन्न चार्टर अधिनियमों में यह अति महत्वपूर्ण था। इमने भारत में कम्पनी के व्यापारिक अधिकारों का अन्त कर दिया। आगे के लिये कम्पनी का कार्य भारत पर ब्रिटिश प्रभु (British Sovereign) और उसके उत्तराधिकारियों के अधीन शासन करना ही रह गया। इस एक्ट द्वारा भारतीय शासन में कई महत्वपूर्ण परिवर्तन भी किये गये, गवर्नर-जनरल की कार्यकारिणी परिषद् में चौथा सदस्य जोड़ा गया, जो कानूनी सदस्य (Law Member) कहलाया और उसे परिषद् की केवल उन्हीं बैठकों में भाग लेने का अधिकार मिला जिनमें कि कानून बनाने का कार्य होता था। लांडे मैकनि को पहला कानूनी सदस्य नियुक्त किया गया। प्रांतीय सरकारों में विनियम (Regulations) बनाने का अधिकार छीन लिया गया अर्थात् कम्पनी के अधीन सभी प्रदेशों के लिये आगे केवल गवर्नर-जनरल व उसकी कार्यकारिणी परिषद् को ही कानून बनाने के अधिकार रहे। भारतीयों की शिक्षा के लिये वार्षिक व्यय की धन-राशि बढ़ाकर १० लाख रुपये कर दी गई। साथ ही यह स्पष्ट किया गया कि किसी व्यक्ति को धर्म, धराने अथवा जाति के कारण किसी सरकारी पद में वचित न किया जायेगा। सन् १८३४ में शिक्षा का माध्यम अंग्रेजी भाषा को बनाया गया और इस प्रकार पाश्चात्य शिक्षा और मस्कृति का देग में प्रवेश हुआ।

सन् १८५३ का चार्टर एक्ट—इस एक्ट के द्वारा कम्पनी के शासनाधिकारों की अवधि अनिश्चित छोड़ दी गई। शासन पर ब्रिटिश सरकार के नियन्त्रण में और वृद्धि हुई। कानूनी सदस्य को परिषद् का पूर्ण सदस्य बनाया गया। कानून बनाने के लिये उसके साथ छ अन्य सदस्यों को भाग लेने का अधिकार दिया गया। इस प्रकार भारत की प्रथम विधायिका (Legislature) में गवर्नर-जनरल, सर्वोच्च नैनापति, कार्यकारिणी परिषद् के अन्य चार सदस्य, चार प्रांतों में से प्रत्येक का एक सरकार द्वारा नामजद प्रतिनिधि, सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधिपति और एक अन्य न्यायाधीश अर्थात् कुल १२ सदस्य रहे। तभी में कार्यकारिणी परिषद् और विधायिका एक दूसरे से अलग हुई। सरकारी नौकरियों में भरती के लिये प्रतियोगी परीक्षा (Competitive examination) की भी व्यवस्था गई।

सन् १८५७ का सशस्त्र स्वातन्त्र्य युद्ध—सन् १८५७ की घटना अंग्रेजों के लिये सिपाहियों का बिप्लव (Sepoy Mutiny) मात्र थी, परन्तु भारतीयों के लिये यह स्वतन्त्रता की पहली सशस्त्र लड़ाई थी। युद्ध की योजना सीधी और सरल थी। इसमें भारतीय सेना द्वारा निश्चित दिन विद्रोह का झंडा ऊँचा करके अंग्रेज अधिकारियों को मार डालने, जेलों को तोड़कर बन्दियों को छुड़ाने, खजानों, सशस्त्रागारों तथा किलों पर अधिकार कर लेने आदि का कार्यक्रम सम्मिलित था;

परन्तु विद्रोह नियत दिन से पहले ही आरम्भ हो गया तथा उसका मुख्य भार मेना पर ही रहा। जहाँ-जहाँ मेना ने योग नहीं दिया, वही विप्लव की आग अधिक न भड़की। उम युद्ध में लगभग ३०,००० भारतीय सैनिक तथा १ लाख असैनिक मारे गये। उसके बाद विप्लवकारियों पर भूठे आरोप लगाये गये और जनता को आतंकित करने के उद्देश्य में अमानुषिक निर्दयता का प्रयोग किया गया। सन् १८५७ की घटना के परिणामस्वरूप कम्पनी के शासन का अन्त हुआ। उस घटना ने सदैव के लिये शासकों को यह भी सिखा दिया कि भारत पर भारतीयों के सहयोग बिना शासन करना सम्भव नहीं।

कम्पनी के शासन-काल की आलोचना—कम्पनी ने देश को ऐसा प्रभावशाली शासन प्रदान किया जिसमें शान्ति और व्यवस्था स्थिर रही। ठगी जैसे अपराध को नग्न किया गया, दामता का अन्त किया गया और दामो का व्यापार करना एक दण्डनीय अपराध बनाया गया। धार्मिक और सामाजिक क्षेत्र में 'सती' की प्रथा को बन्द किया गया। यद्यपि ईसाई प्रचारकों को अपने धर्म-प्रचार के लिये आजा दी गई थी, फिर भी कम्पनी ने धर्म-परिवर्तन के कार्यों में प्रत्यक्ष रूप से भाग नहीं लिया। देश में पाश्चात्य शिक्षा-प्रणाली जारी की गई। समाचार-पत्रों की स्वतंत्रता भी स्थापित की गई तथा सरकारी सेवाओं में भारतीयों की भरती के अधिकार को स्वीकार किया गया। जहाँ एक ओर कम्पनी ने सर्वमाधारण की भलाई के लिये कुछ कार्य किये, दूसरी ओर उसने अनेक व्यक्तियों, विशेष रूप से अनेक राजाओं और नवाबों को नाराज किया, क्योंकि कम्पनी के अधिकारियों ने उनकी रियासतों को अपने राज्य में मिलाते की नीति का पालन किया था। फलतः जब सन् १८५८ में कम्पनी के शासन का अन्त हुआ तो उससे किसी को भी दुख न हुआ।

## २. पार्लियामेंट की सर्वोपरिता का काल, १८५८ से १९१७ तक

सन् १८५८ के भारतीय शासन अधिनियम के अन्तर्गत भारतीय शासन का पूर्ण दायित्व सीधा ब्रिटिश पार्लियामेंट ने सम्भाला। ब्रिटिश मंत्रिमण्डल के एक प्रमुख मंत्री को, जो भारत मन्त्री (Secretary of State for India) कहलाया, वे सभी अधिकार सौंप दिये गये जो उस समय तक नियंत्रण बोर्ड के हाथ में थे। भारत-मन्त्री की सहायता के लिये १५ सदस्यों की एक भारतीय परिषद् (India Council) भी बनाई गई। भारत-मन्त्री और परिषद् समुचित रूप में स्वतंत्रता प्राप्ति के समय तक भारतीय प्रशासन के ऊपर नियंत्रक व निदेशक के रूप में कायम रहे, यद्यपि भारत में बहुत समय में परिषद् का अन्त करने की जोरदार माँग की गई थी।

महारानी विक्टोरिया की घोषणा (Royal Proclamation, 1858)—  
उपर्युक्त अधिनियम के पाम होने के बाद शाही घोषणा में कहा गया था :  
हमारी हार्दिक इच्छा है कि भारत की सर्वतोन्मुखी उन्नति के लिये फिर से प्रयत्न किया जाये। जनता के हित के लिये मार्वाजनिक मुविधायें प्राप्त



की जायें...हमारी सारी प्रजा, चाहे किमी भी वय अथवा धर्म की हो बिना किसी भेद-भाव के प्रत्येक मरकारी पद अपनी मिशा और योग्यता के अनुसार पा सके। हमारी सभी कर्मचारियों को आज्ञा है कि वे हमारी प्रजा के धार्मिक विचारों और विश्वासों में किमी प्रकार का हस्तक्षेप न करें। हमारी यह इच्छा नहीं है कि हम अपने साम्राज्य की सीमा और अधिक बढ़ाये। हम देशी राजाओं की मान-मर्यादा का उतना ही आदर करेंगे, जितना अपना।

उपरोक्त घोषणा बड़ी महत्वपूर्ण थी, परन्तु इसका मर्म बड़ा सोंप यह था कि इसमें भारतवासियों को कोई राजनीतिक अधिकार प्रदान करने की बात नहीं कही गई थी। सन् १८६१ के भारतीय कौंसिल एक्ट (Indian Councils Act, 1861) का उद्देश्य भारतीयों का प्रशासन में, विशेष रूप में कौंसिलों में महयोग प्राप्त करना था। इसके द्वारा बम्बई और मद्रास के प्रान्तों में फिर से विधान परिषदों, (Legislative Councils) स्थापित की गईं। केन्द्रीय कार्यकारिणी परिषद् में पाबवा सदस्य, जो वित्त सदस्य (Finance Member) कहलाया, जोड़ा गया। इस एक्ट में वह व्यवस्था भी की गई थी कि गवर्नर-जनरल की कार्यकारिणी परिषद् के साथ विधि-निर्माण कार्यों में भाग लेने के लिये ६ और १२ के बीच नामजद सदस्य जोड़े जायें। इन सदस्यों में कम से कम आधे सदस्य गैर-मरकारी (Non-officials) होने आवश्यक थे, जिनमें भारतीयों को भी सम्मिलित किया जा सकता था और व्यवहार में किया भी गया। इस प्रकार इस एक्ट के अन्तर्गत भारतीय तथा प्रान्तीय व्यवस्थापिका सभाओं में कुछ नामजद भारतीयों (देशी नरेशों और बड़े जमींदारों) को भी सदस्य बनाया गया। आगामी वर्षों में इन सुधारों से शिक्षित भारतीयों को कोई भी सतोप नहीं हुआ। विभिन्न कारणों से देश में राष्ट्रीयता का उदय हुआ और सन् १८८५ में भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस का जन्म हुआ। कांग्रेस ने आरम्भ से ही कौंसिलों में सुधार की माग की और विशेष रूप से कांग्रेस के ही प्रयत्नों के फलस्वरूप सन् १८९२ के सुधार आये।

सन् १८९२ का भारतीय कौंसिल एक्ट (Indian Council Act, 1892)— इस एक्ट के द्वारा केन्द्रीय और प्रान्तीय विधान परिषदों (Legislative Councils) की सदस्य मर्यादा में वृद्धि की गई। नामजद सदस्यों में अधिक भारतीय लिये जाने की भी व्यवस्था की गई। किन्तु विशेष महत्व की बात यह थी कि गवर्नर-जनरल व गवर्नर इन व्यवस्थापिका सभाओं में ऐसे भारतीयों को नामजद करने लगे जिन्हें कि कुछ मान्य मघ व समुदाय छोटते थे। इस प्रकार एक ढके ढग से प्रतिनिधियों के अप्रत्यक्ष चुनाव का आरम्भ हुआ। कौंसिल के अधिकारों में भी कुछ वृद्धि हुई। सदस्यों को बजट पर वाद-विवाद करने और प्रशासन सम्बन्धी प्रश्न पूछने के अधिकार प्रदान किये गये। इस अधिनियम के अन्तर्गत भारतीय व्यवस्थापिका सभा में गवर्नर-जनरल को सर्वोच्च सेनापति व कार्यकारिणी परिषद् के सदस्यों के प्रति-

रिक्त, १० और १६ के बीच नामजद सदस्य जोड़ने का अधिकार मिला। परन्तु इससे प्रगतिशील व्यक्तियों को कोई मतोप न हुआ। इस अधिनियम को इस प्रकार में कार्यान्वित किया गया कि अमतोप बढ़ता ही गया।

शीघ्र ही इन मुधारों ने भी असतोप पैदा हुआ। कांग्रेस ने बार-बार अधिक मुधारों की मांग की, किन्तु सरकार ने उमें न सुना। अनेक कारणों और घटनाओं से वर्तमान शताब्दी के आरम्भ में उग्रवादिता (extremism) का जन्म हुआ। १९०६ में मुस्लिम लीग की स्थापना हुई और उसने मुसलमानों के लिये पृथक् चुनावों व जनसंख्या के अनुपात में अधिक स्थानों की मांग रखी। ब्रिटिश सरकार ने मुसलमानों और जमींदारों को साथ लेने के लिये आने वाले मुधारों में विशेष रियायतें देने का निर्णय किया और उग्रवादी कांग्रेसियों व क्रांतिकारियों का जोरदार दमन किया।

सन् १९०९ के मिंग्टो-मोर्ले सुधार (Minto-Morley Reforms, 1909)— १९०९ के एकट से भारतीय तथा प्रान्तीय कौंसिलों में कुछ और सुधार किये गये। प्रान्तीय व्यवस्थापिका सभाओं में तो गैर सरकारी सदस्यों को बहुमत दिया गया। भारतीय (इम्पीरियल) लेजिस्लेटिव कौंसिल (Imperial Legislative Council) में सदस्यों की संख्या बढ़ाकर ६० कर दी गई जिनमें ३३ नामजद तथा २७ निर्वाचित सदस्य रहे। निर्वाचित सदस्य पृथक् निर्वाचन प्रणाली (separate electorates) द्वारा चुने जाते थे। यह ढंग मुसलमानों को प्रसन्न करने के उद्देश्य से कांग्रेस और दूसरों के विरोध को परवाह न करते हुये अपनाया गया था। मताधिकार बहुत ही सीमित रक्खा गया था। व्यवस्थापिका सभाओं के अधिकारों में थोड़ी-सी वृद्धि भी कर दी गई थी। परन्तु इन मुधारों द्वारा भी कोई वास्तविक शक्ति भारतीयों को नहीं मानी गई और शीघ्र ही नरम दल के नेता (moderates) भी इनमें निराश हो गये। सन् १९११ में सम्राट जॉर्ज पंचम भारत आये और उन्होंने बंगाल के विभाजन को रद्द किया। तभी दिल्ली को भारत की राजधानी घोषित किया गया। सन् १९१४ में यूरोपीय महायुद्ध (Great War) आरम्भ हुआ। भारतीयों ने युद्ध में सरकार की तन, मन और धन से सहायता की।

सन् १९१६ में तिलक और उनके साथी फिर से कांग्रेस में आ मिले। साथ ही कांग्रेस और लीग ने मिलकर एक मुधार योजना तैयार की और सरकार से उमें स्वीकार करने की मांग की। कांग्रेस ने समझौते के द्वारा साम्प्रदायिक वैमनस्य को दूर करने के उद्देश्य से अपने आधार-भूत मिजातों को त्याग दिया अर्थात् मुसलमानों की पृथक् निर्वाचन और जनसंख्या से अधिक स्थानों की मांगों को स्वीकार कर लिया। कुछ लेखकों की दृष्टि में कांग्रेस की यह बड़ी भूल थी। दुर्भाग्यवश ब्रिटिश सरकार ने इस योजना द्वारा मांगे गये सुधारों की मांग को तो ठुकरा दिया, किन्तु इसके बड़े दोष साम्प्रदायिक समझौते को सन् १९१९ के मुधारों का आधार बनाया।

अब तक भारतीय सरकार पूरी तरह से ब्रिटिश पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी रही, परन्तु भारतीय सरकार ने शासन करते हुये जनमत को जानने और जनता की भावनाओं को समझने का प्रयत्न किया। इसी उद्देश्य से सन् १८६१ के उपरान्त भारतीय तथा प्रांतीय व्यवस्थापिका सभाओं की सदस्य संख्या तथा अधिकारों में क्रमिक रूप से वृद्धि हुई और जनता के प्रतिनिधियों का कुछ सहयोग भी प्राप्त किया गया। सन् १९०६ की मिण्टो-मोर्ले सुधार-योजना सहयोग प्राप्त करने की नीति (policy of association) के अंतर्गत अंतिम किशन थी। उन सुधारों के लागू हो जाने पर भी भारतीय सरकार का रूप उदार किन्तु स्वेच्छाचारी शासन (benevolent despotism) से कुछ अधिक न था। महायुद्ध में पूर्व ब्रिटिश सरकार का भारत में उत्तरदायी शासन स्थापित करने का कोई विचार भी न था, किन्तु सन् १९१७ की घोषणा में ब्रिटिश सरकार की भारत के प्रति नीति में एक महत्वपूर्ण परिवर्तन हुआ।

### ३. उत्तरदायी शासन का क्रमिक विकास

१९१६ से १९३५ तक

मॉण्टफोर्ड सुधार योजना, १९१६ (Montford Reforms, 1919)—

मॉण्टफोर्ड रिपोर्ट के लेखकों ने भारत के भावी संविधान के बारे में अपने मत को निम्न प्रकार प्रकट किया :—

अन्त में, भारत के भविष्य के बारे में हमारी अवधारणा यह है कि वह अनेक स्व-शासित राज्यों का सघ होगा... उन राज्यों के ऊपर एक केन्द्रीय सरकार रहेगी जो कि उन सभों की जनता की वृद्धिपूर्ण मात्रा में प्रतिनिधि होगी तथा उनकी जनता के प्रति उत्तरदायी रहेगी। केन्द्रीय सरकार सम्पूर्ण भारत के सामान्य हितों में सम्बन्धित मामलों—आन्तरिक एवं बाह्य—का प्रशासन करेगी; वह अन्तर्राज्य सम्बन्धों में पच—निर्णायक—का कार्य करेगी तथा ब्रिटिश भारत की स्वशासित इकाईयों के साथ समता के आधार पर अखिल भारत के हितों का प्रतिनिधित्व करेगी।

भारत के संवैधानिक विकास की उपरोक्त अवधारणा (संघात्मक संविधान) को भारतीय शासन अधिनियम, १९३५ ने व्यवहारिक रूप दिया, जैसा कि आगे के बर्णन में स्पष्ट होगा।

उन सुधारों के अन्तर्गत केन्द्रीय क्षेत्र में पूर्ण अधिकार गवर्नर-जनरल और उनकी कार्यकारिणी परिषद् के हाथों में ही रहे और केन्द्रीय सरकार पूरी तरह से ब्रिटिश पार्लियामेंट अर्थात् भारत-मन्त्री के प्रति उत्तरदायी बनी रही, किन्तु भारतीय विधायिका को दो मदन वाली बना दिया गया। निचले सदन को केन्द्रीय विधान सभा (Central Legislative Assembly) कहा गया; इसके कुल सदस्यों की संख्या १४४ थी, जिनमें से १०४ निर्वाचित होते थे। ऊपर वाले सदन को राज्य-

परिषद् (Council of State) कहा गया जिसके कुल ६० सदस्यों में से ३३ चुने हुये होते थे। प्रातों में द्वैध शासन-प्रणाली (Dyarchy) जारी की गई थी। उसके अनुसार प्रातीय विषयों में से कुछ को आरक्षित (Reserved) बनाया गया, जिसका शासन गवर्नर अपनी कार्यकारिणी परिषद् के सदस्यों (Executive Councillors) की सहायता से करते थे। शेष विषय हस्तांतरित (Transferred) कहलाये, जिनका शासन गवर्नर जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों में से छाटे गये मंत्रियों के परामर्श से करते थे। द्वैध शासन प्रणाली के लिये यह आवश्यक था कि केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण को ढीला किया जाय, उसे किसी भी रूप में संघवाद जारी करना न समझा गया। परन्तु यह केवल मात्र विकेन्द्रीकरण से कुछ अधिक था, उसे न्यागमन कहा गया।<sup>1</sup> वह शासन-प्रणाली बड़ी दीपपूर्ण थी, इसलिये, वह कार्य-रूप में असफल सिद्ध हुई।

सन् १९१६ से लेकर १९३५ तक—सन् १९१६ में अमृतसर में जलियावाला बाग की अत्यन्त दुःखद घटना हुई। युद्ध के बाद तुर्की पर असम्मानपूर्ण सन्धि लादी गई, जिससे क्षुब्ध होकर भारतीय मुसलमानों की ओर से 'खिलाफत आन्दोलन' चलाया गया। कांग्रेस ने महात्मा गांधी के नेतृत्व के अन्तर्गत १९२१—२२ में असहयोग आन्दोलन (Non-co-operation Movement) चलाया और बाद में कांग्रेसी नेताओं ने कॉंसिलों में भाग लेने के लिये स्वराज्य दल मगठित किया। विभिन्न स्थानों पर हिन्दू-मुस्लिम दंगे हुये और आपसी वैमनस्य बढ़ा। सन् १९२८ में साइमन कमीशन नये सुधारों के विषय में रिपोर्ट देने के लिये भारत आया जिसका सब जगह विरोध हुआ। कांग्रेस की ओर से एक सर्वदल सम्मेलन बुलाया गया, जिसके फलस्वरूप नेहरू रिपोर्ट बनी।

नेहरू रिपोर्ट की सिफारिशों को ब्रिटिश सरकार ने स्वीकार नहीं किया। इसलिये कांग्रेस ने लाहौर में हुए १९२६ के अधिवेशन पर पूर्ण स्वतंत्रता प्राप्त करने का ध्येय अपनाया। इस हेतु मार्च सन् १९२६ से लेकर सन् १९३४ तक सविनय अवज्ञा आन्दोलन (Civil Disobedience Movement) चला। यह आन्दोलन कुछ महीनों के लिये गांधी-इरविन समझौते के फलस्वरूप बीच में बन्द रहा। सन् १९३० से लेकर १९३२ तक लंदन में गोलमेज सम्मेलन (Round Table Conference) की तीन बार बैठकें हुईं, जिनमें भारत के भावी संविधान की समस्या

1 "This act attempted to carve out a range of 'transferred' subjects suitable for entrusting to ministers accountable to elected provincial legislatures, a balance of 'reserved' subjects being left in the hands of officials under the Governors. But this scheme of 'dyarchy' required a preliminary relaxation of control by the central government. This relaxation was not thought of as implying the introduction of federalism but at the same time it was evidently more than could reasonably be conveyed by the term decentralization, the favoured word was devolution."

पर विचार किया गया, परन्तु साम्प्रदायिक प्रश्न हल न होने के कारण यह सम्मेलन अपने उद्देश्य में सफल न हुआ। सम्मेलन के बाद ब्रिटिश सरकार ने भारतीय संवैधानिक समस्या के सम्बन्ध में एक श्वेत-पत्र (White Paper) पार्लियामेंट के सामने पेश किया और बाद में एक संयुक्त संसदीय समिति (Joint Parliamentary Committee) मुद्दों के विषय में रिपोर्ट देने के लिये बँटाई। उसी रिपोर्ट के आधार पर भारतीय शासन विधेयक, १९३५ तैयार किया गया, जो पार्लियामेंट द्वारा स्वीकृत हो जाने पर भारतीय शासन अधिनियम, १९३५ कहलाया।

भारतीय शासन अधिनियम, १९३५ (Government of India Act, 1935)—इसका प्रथम उद्देश्य भारत में एक नव (All-India Federation) स्थापित करना था, जिसमें गवर्नरों के प्रान्त तथा देशी रियासतों (जो सघ की टर्माई बनने को तैयार होनी) सम्मिलित होनी। प्रथम बार देशी रियासतों को जो कि ब्रिटिश सभ्यता की प्रभुता के अधीन न थी, एक ऐसे संवैधानिक संगठन के भीतर लाया जा रहा था, जिसे सभी प्रान्तों तथा सघ में प्रवेश करने वाली रियासतों के क्षेत्र में सत्ता प्राप्त होनी। दूसरे, अखिल भारतीय सघ स्थापित करने के प्रयत्न में अधिनियम ने ब्रिटिश भारत के एकलत्मक राज्य (unitary state of British India) को कई स्वायत्तता प्राप्त प्रान्तों में विभाजित किया, जो अपने क्षेत्र में स्वतन्त्र रहें और केन्द्रीय नियन्त्रण से मुक्त हुए, क्योंकि उन्हें सीधे ताज (Crown) से सत्ता प्राप्त हुई। यह वास्तव में १९१९ के अधिनियम की योजना में एक उग्रगामी परिवर्तन था। तीसरे, अधिनियम ने एक मध्यम न्यायालय (Federal Court) भी स्थापित किया, जिसे सम्पूर्ण सघ क्षेत्र में सत्ता प्राप्त हुई और जिसने सभी उच्च न्यायालयों के ऊपर अपीलीय अधिकार-क्षेत्र प्राप्त किया।

सन् १९३५ के अधिनियम के अन्तर्गत प्रस्तावित सघ का रूप अनोखा होता। उसकी इकाइयों की संख्या बहुत बड़ी होती और उनके अपने संविधान विभिन्न प्रकार के होते तथा उनका संघ में सम्बन्ध भी भिन्न भिन्न प्रकार का होता। सघ की केन्द्रीय सरकार के अन्तर्गत प्रान्तों में अतफन भिन्न हुई द्वैध-शासन प्रणाली लागू की जाती अर्थात् केन्द्रीय क्षेत्र में केवल हस्तान्तरित विभागों पर ही जनप्रिय मंत्रियों का नियन्त्रण स्थापित होता, शेष विभागों का प्रशासन गवर्नर-जनरल स्वयं अपने कार्यालय पार्षदों (Executive Councilors) द्वारा संचालित करता। प्रान्तों में प्रान्तीय स्वराज्य (Provincial autonomy) की योजना लागू हुई, जिसके अन्तर्गत सभी विभाग मंत्रियों के अधीन आये, परन्तु गवर्नरों को अनेक प्रकार की विशेष शक्तियाँ प्रदान की गईं, जिनके कारण उत्तरदायी शासन अति सीमित व प्रतिबन्धित रहा।

संविधान-सभा (Constituent Assembly) के लिये मांग—भारत का संविधान बनाने के हेतु एक संविधान सभा के निर्माण की मांग प्रथम बार भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने मई १९३४ में की, परन्तु यह १९१९ के भारतीय शासन अधि-

नियम के भारत द्वारा विरोध में ही निहित थी, क्योंकि कुछ समय पूर्व से ही भारतीयों ने स्वभाग्य निर्धारण के सिद्धान्त (Principle of self-determination) को भारत में लागू करने की माग की थी। भारतीय राष्ट्रवादियों का उद्देश्य 'पूर्ण स्वराज' प्राप्त करना था परन्तु उम समय भारतीय नेता यह न सोचते थे कि वे ब्रिटेन में सम्बन्ध-विच्छेद कर एक स्वतन्त्र गणतन्त्र की स्थापना करेगे। सन् १९२२ में गांधी जी ने कहा था .

स्वराज ब्रिटिश मसद द्वारा एक स्वतन्त्र (अपनी इच्छा से प्रदान किया गया) उपहार न होगा। यह भारत की पूर्ण स्व-अभिव्यक्ति की घोषणा होगी, जिसे मसद के कानून द्वारा अभिव्यक्त किया जायेगा। परन्तु यह भारत की जनता की घोषित इच्छा का केवल मात्र शिष्ट अनुसमर्थन होगा। अनुसमर्थन एक मधि के रूप में होगा जिसमें एक पक्ष ब्रिटेन होगा। जब समझौता होगा तो ब्रिटिश मसद भारतीय जनता की इच्छा का अनुसमर्थन करेगी, जिसे जनता द्वारा स्वतन्त्र रूप से निर्वाचित प्रतिनिधि अभिव्यक्त करेंगे।<sup>2</sup>

उपरोक्त विचार को क्रियात्मक रूप दिलाने के उद्देश्य से स्वराज दल के नेता मोतीलाल नेहरू, ने केन्द्रीय विधान सभा में १९२४ में माग रखी कि भारत के लिए सविधान योजना के निर्माण हेतु एक प्रतिनिधिक गोलमेज सम्मेलन बुलाया जाय तथा उस योजना को नव-निर्वाचित भारतीय विधान सभा के समक्ष स्वीकृति के लिए रखा जाय और उसके बाद उसे ब्रिटिश ससद में प्रस्तुत किया जाना चाहिए जिससे कि उसे कानूनी रूप दिया जा सके। उनके विचार के अनुसार किसी ऐसी योजना को देश का संविधान तब तक नहीं कहा जा सकता था, जब तक कि उसके निर्माण में देश की जनता की कोई आवाज न रही हो। उन्होंने तर्क प्रस्तुत किया कि उत्तरदायी शासन के आधार पर भारत के लिए सविधान बनाने का उत्तरदायित्व केवल एक प्रतिनिधिक गोलमेज सम्मेलन पर रहना चाहिए।<sup>3</sup>

भारत की जनता द्वारा निर्वाचित सविधान सभा के लिए माग को राजनीतिक नेताओं द्वारा समय समय पर दोहराया गया। इंग्लैंड में हुए गोलमेज सम्मेलनों की विफलता ने भारतीयों के इस विश्वास को पक्का किया कि भारत का सविधान भारतीयों द्वारा एक प्रभुत्वपूर्ण सविधान सभा द्वारा ही बनाया जाना चाहिए। सन् १९३४ में स्वराज्य दल ने एक प्रस्ताव पास किया जिसमें भारत के लिए स्व-भाग्य निर्णय के अधिकार का दावा किया गया और यह घोषित किया गया कि उस सिद्धान्त को लागू करने की एकमात्र विधि 'भारतीय जनता के सभी

2 Constituent Assembly (C. A.) Debates, 9th Dec., 1946, p. 5,

3 Legislative Assembly Debates, 1924, vol. iv, p 367-70,

वर्गों की प्रतिनिधिक सविधान सभा को सविधान-निर्माण हेतु बुलाया जाना है।<sup>4</sup> मई १९३४ में अखिल भारतीय कांग्रेस समिति (All India Congress Committee) ने उम प्रसन्न में समाविष्ट नीति को स्वीकृत किया।<sup>5</sup> दिसम्बर मन् १९३६ के फैजपुर अधिवेशन पर कांग्रेस ने यह घोषित किया कि भारत में सच्चे लोक-न्यायिक राज्य की स्थापना केवल एक ऐसी सविधान सभा के द्वारा ही हो सकती है, जिसका निर्वाचन वयस्क मताधिकार के आधार पर हो और जिसे देश के लिए सविधान निर्माण करने की सत्ता सौंपी जाय।<sup>6</sup>

—:०:—

4 Indian Annual Register, 1934, i, p. 279.

5 Sitaramayya, P., *History of the Indian National Congress*, vol. ii, p. 35

## १९३५ का संविधान कार्यरूप में

### १. संघ योजना

प्रान्तों और देशी रियासतों के संघ की योजना ब्रिटिश सरकार को इसलिए अधिक पसन्द आई थी कि इसके द्वारा यह दिखाया अथवा धोखा दिया जा सकता था कि केन्द्र में भी उत्तरदायी शासन का एक बड़ा अंश दिया जा रहा था जबकि मघीय सरकार बहुत सीमा तक शासकों के नियंत्रण व प्रभाव में ही रहती। मघीय विधान मण्डल में देशी रियासतों के नामजद प्रतिनिधियों का पूरा गुट ऐसा होता जिस पर ब्रिटिश सरकार अपनी नीति कार्यान्वित कराने के लिए भरोसा कर सकती थी।<sup>१</sup> यदि केवल प्रान्तों का ही संघ बनाया जाता तो यह बात सम्भव न रहती, क्योंकि ऐसी संघ योजना में शासन की वागडोर राष्ट्रवादियों के हाथों में आ जाती। भारतीयों को संघ का विचार तो पसन्द था, क्योंकि इसके द्वारा देश की एकता का स्वप्न पूरा हो सकता था, किन्तु जिस प्रकार की संघ योजना मन् १९३५ के अधिनियम के अन्तर्गत स्थापित होने को थी उसे सभी भारतीय नेताओं और दलों ने एक आवाज में असवीकार कर दिया, केवल उदार दल व हिन्दू महासभा इसे कार्यान्वित करने के पक्ष में थे जिनके अनुयायियों की संख्या देश में नहीं के बराबर थी।

संघीय योजना कार्यान्वित न हो सकी यह तो सभी जानते हैं, किन्तु 'ऐसा क्यों हुआ उसके समझने के लिए हमें संघ योजना के प्रति विभिन्न दलों के दृष्टिकोणों को जानने के साथ-साथ उन अन्य बातों को भी जानना आवश्यक है, जिनके कारण यह योजना कार्यरूप में परिणित न की जा सकी। वास्तव में भारत में कोई भी दल ऐसा न था जिसने इस योजना का स्वागत किया हो। इसके विपरीत मान्य नेताओं व दलों ने इस योजना कि निन्दा की। विभिन्न दलों की प्रतिक्रिया व दृष्टिकोण मक्षेप में अग्रलिखित रहे—

1 "The privileged position accorded to the states apparently to secure their voluntary accession, was intended to provide a conservative ballast in the Central Government. Britain could retain the effective control of the Indian Government through the instrumentality of a pliant and obedient Princely order. The separation of Paramountcy from the Government of India established a dualism in Indian Government, which was in part controlled by Britain and in part by the Indian Legislature."



उदारवादी (liberals) सरकारों ने भी इस योजना में घण्टा बजे किन्तु उनके मसौदों में सरकारों का अधिकार कम न दिया, बल्कि निश्चय किया कि सरकारी मध्य योजना कायदा ही फिर भी उन्हें बाधनीय करने जो लाभ उठाया जा सके उठाया जाये। उन्होंने यह धारा ही उधारवादी करने हूँ भारतीय हो कि सर्वोपर-जनरल व परादेशीयता उन्हें प्रीति ही उधारवादी क्षेत्र में रहे गये मसौदों और मधीय विधान-मण्डल के सदस्य हों। उन्होंने विधीय क्षेत्र में रहे गये मसौदों को अनायत-यव ही अधिक मसौद बनाने के विषय भी निरायन की।

मुस्लिम नेता व लोग- सर सराफा खानद गी के अनुसार मुस्लिम कार्रों की कार्यकारिणी बोर्डों ने सन् १९३६ में अपनी बंटन में द्विज शरनेम छाणा गी के मनापनित्व में एक कार्यक्रम निर्धारित किया जिसे कार्यक्रम के गृह अधिवेशन में अनुमति दिये गये। यह एक प्रियान्तिव कार्यक्रम था जिसे भी भारतीय मुसलमानों ने अन्य सम्प्रदायों के मसौदों में भी प्रायः तैय्य ही निश्चय रिदे, को कहा गया। अन्य मुस्लिम मसौदों ने भी प्रायः तैय्य ही निश्चय रिदे, परन्तु मुस्लिम लोग ने मुसलमानों के प्रांतीय योजना को ही प्राधान्य करने की अपील की और हमने अगिल भारतीय मधीय योजना को ही प्राधान्य करने की प्रस्वीकार कर दिया। वास्तव में मुस्लिम लोग के नेताओं ने मध्य योजना को विशेष र. ने इस आधार पर प्रस्वीकृत किया कि उनमें हिन्दू बहुमत का प्राधान्य रहता। अधिकांश मुसलमान नेताओं ने इस योजना को स्वीकार सा ही कर दिया था, क्योंकि उन्हें विश्वास था कि उनके अधिकारों और साम्प्रदायिक हितों के मसौदों के लिये अधिनियम में ये बातें थी—(१) उन्हें पृथक् निर्वाचन द्वारा अपने प्रतिनिधियों को चुनने का अधिकार मिला था जिनकी मसौदा जननमसौदा के अनुपात में कही अधिक थी। (२) अल्पमसौदों के हितों के लिये सरदाणों की व्यवस्था थी। (३) उनका विचार था कि केन्द्रीय व प्रांतीय मन्त्रि-मण्डलों में उनके प्रतिनिधि भी लिये जायेंगे, क्योंकि वे मिले-जुले होंगे।

इण्डियन नेशनल कांग्रेस—कांग्रेस ही ऐसा मसौदा था जिसे सन् १९३५ के अधिनियम की सबसे अधिक निन्दा की और उसे पूर्णतया प्रस्वीकार किया। सन् १९३४ में ही वार्षिक अधिवेशन पर कांग्रेस ने ब्रिटिश सरकार के प्रस्तावों को बलपूर्वक प्रस्वीकार करते हुये यह माँग की थी कि उसका केवल एक ही विकल्प था और वह यह कि भारतीय जनता द्वारा बयस्क मताधिकार के आधार पर निर्वाचित सविधान सभा ही भारत का भावी सविधान बनाये। सन् १९३६ के अधिवेशन पर जवाहरलाल नेहरू ने अपने अभिभाषण में सुधारवादियों या (उदारवादियों) की आलोचना की और ब्रिटिश साम्राज्यवाद व नये सविधान की बटु निन्दा की।<sup>2</sup> उस वर्ष के स्वीकृत प्रस्ताव में कांग्रेस ने १९३५ के अधिनियम

2 "It (The Act of 1935) is a prodigy of imperialist statesmanship. It is elaborate and ingenious device to frustrate the emergence of a free India

की निन्दा की, किन्तु चुनाव में विजयी होने पर कांग्रेस पद ग्रहण करेगी अथवा नहीं इस प्रश्न पर निर्णय निर्वाचनों के पश्चात् करने का निश्चय किया। सन् १९२७ के आरम्भ में दिल्ली में कांग्रेसी विधायकों का सम्मेलन हुआ। उस अवसर पर कांग्रेस ने इस शर्त पर प्रान्तों में मन्त्रि-मण्डल बनाना स्वीकार करना निश्चय किया कि गवर्नरों से ऐसा आश्वासन मिले कि वे दिन-प्रतिदिन के प्रशासन में मन्त्रियों के कार्यों में अपनी विशेष शक्तियों के प्रयोग द्वारा हस्तक्षेप न करेंगे। किन्तु केन्द्र में सघीय योजना को कांग्रेस किसी भी प्रकार से मानने को तैयार नहीं थी।

**हिन्दू महासभा**—यही अकेला राजनीतिक दल था जिसने अखिल भारतीय सघ की योजना को स्वीकार किया, किन्तु उसकी बात उस समय नगण्य सख्या ही मानती थी। इसने सघ योजना को इसलिये स्वीकार किया कि केन्द्रीय शासन में हिन्दू-बहुमत अपना प्राधान्य रख सकता था। यह मुस्लिम लीग के दृष्टिकोण के सर्वथा विपरीत था।

**संघ निर्माण-कार्य में विफलता**—प्रान्तों में कांग्रेसी बहुमत ने सघ योजना का विरोध किया और सविधान सभा (Constituent Assembly) के लिये माँग दोहराई। सघ योजना के प्रति कांग्रेस का विरोध स्पष्ट और स्वाभाविक ही था। कांग्रेसी नेता समझते थे कि नरेशों के उद्देश्य प्रजातन्त्रात्मक स्वशासन के विपरीत थे। सितम्बर १९३७ में केन्द्रीय विधान मण्डल की संयुक्त बैठक में भाषण देते हुये प्रस्तावित सघ योजना के विषय में गवर्नर-जनरल ने कहा था—(१) सघ के अन्तर्गत ब्रिटिश भारत के साथ देशी रियासतों के संवैधानिक सम्बन्ध का शीघ्र स्थापित होना भारत की एकता स्थिर रखने के लिये अत्यधिक महत्वपूर्ण है। (२) सम्पूर्ण भारतीय उप-महाद्वीप के हित में एक समान आर्थिक नीति निर्धारित करने के लिये भी एक केन्द्रीय सरकार का होना आवश्यक है। सघ बनाने के उद्देश्य की पूर्ति के लिये गवर्नर-जनरल ने सघ योजना की विविधताओं का सामना करने की तत्परता दिखाई। परन्तु कांग्रेस का मत यह था कि जिस पद्धति द्वारा रियासतों में प्रजातन्त्र की उन्नति सम्भव न हो और जो नरेशों की सुधार के लिये दबाव के विरुद्ध रक्षा करती हो, कभी अच्छी नहीं हो सकती। कांग्रेस के नेता यह बात भी भली प्रकार समझते थे कि नरेशों को सघ में सम्मिलित होने के लिये इम विचार से कहा जा रहा था कि उनके भेजे गये नामजद प्रतिनिधियों का एक मुहृद व प्रतिक्रियात्मक समूह बनेगा जो रियासतों में प्रजातन्त्र के विकास की प्रत्येक प्रवृत्ति का तीव्र विरोध करेगा। साथ ही इस समूह के रहते हुये वास्तविक उत्तर-दायी शासन का विकास सम्भव न था। अतएव कांग्रेस तथा अन्य दल विरोध पर अड़े रहे।

and to secure—so far as constitutional provisions can ensure—the continuance of British rule in circumstances totally different from those prevailing at the time of its establishment.”

(From a Congress Publication)



स्वराज की योजना के अन्तर्गत जो चुनाव प्रान्तों में सन् १९३६ के अन्त तथा १९३७ के आरम्भ में हुये उनमें कांग्रेस ने अन्य दलों के साथ-साथ भाग लिया । इन ६ प्रान्तों—यू० पी०, विहार, उड़ीसा, मद्रास, बम्बई और सी० पी० व बरार में कांग्रेस दलों को पूर्ण बहुमत प्राप्त हुआ, आसाम व पश्चिमोत्तर सीमा प्रान्त में कांग्रेस के पूर्ण बहुमत में केवल कुछ ही स्थानों की कमी रही और शेष तीनों प्रान्तों में भी कांग्रेस दल सबसे बड़ा संगठित दल रहा । अधिकांश माधारण स्थानों पर कांग्रेस ने विजय पाई । सभी प्रान्तों में मुस्लिम निर्वाचन-क्षेत्रों से विभिन्न मुस्लिम दलों के प्रतिनिधि चुने गये । मुस्लिम लीग को अन्य किसी भी एक दल से अधिक स्थान मिले थे, किन्तु कुल मुस्लिम स्थानों में मुस्लिम लीग के प्रतिनिधियों की संख्या अन्य दलों के जोड़ से बहुत कम थी । एक विचित्र बात यह थी कि मुस्लिम लीग को हिन्दू बहुसंख्यक प्रान्तों में मुस्लिम बहुसंख्यक प्रान्तों की अपेक्षा अधिक स्थान मिले थे । इसका एक कारण यह भी था कि इन चुनावों के अवसर पर कांग्रेसी कार्यकर्त्ताओं ने अन्य मुस्लिम दलों की अपेक्षा मुस्लिम लीग के उम्मीदवारों के प्रति सद्भावना रखी थी, क्योंकि अन्य मुस्लिम दलों की अपेक्षा मुस्लिम लीग को उस समय कुछ थोड़ा-सा प्रगतिशील नमस्का जाता था । विभिन्न प्रान्तों में निर्वाचनों के परिणामस्वरूप विधान सभाओं में दलगत स्थिति निम्न प्रकार थी :

प्रान्त	अधिकतम स्थान कांग्रेस	मुस्लिम लीग	अन्य मुस्लिम	
मद्रास	२१५	१५६	११	१७
बम्बई	१७५	८८	२०	६
बंगाल	२५०	५०	४०	७७
यू० पी०	२२८	१३४	२७	३७
पंजाब	१७५	१८	१	८३
विहार	१५२	६८	—	३६
सी० पी० व बरार	११२	७१	—	१४
आसाम	१०८	३५	६	१५
पश्चिमोत्तर सीमा प्रान्त	५०	१६	—	३६
उड़ीसा	६०	३६	—	४
सिन्ध	६०	७	—	३६
	१५८५	७१५	१०८	३७७

यद्यपि फैजपुर में हुये कांग्रेस अधिवेशन पर कांग्रेस ने सन् १९३५ के सम्पूर्ण कानून का विरोध किया था फिर भी चुनावों में कांग्रेस को अपूर्व विजय मिलने पर

कांग्रेसी नेताओं के सामने यह प्रश्न आया कि उन्हें मन्त्रि-पद स्वीकार करने चाहिये अथवा नहीं। कुछ दिन तक उनमें एक जोरदार प्रवाद इसी प्रश्न पर चला। इस पर अन्तिम निर्णय करने के लिये मार्च १९३७ में सभी प्रान्तों के कांग्रेसी सदस्यों का एक सम्मेलन दिल्ली में हुआ। कांग्रेस महाममिति ने महात्मा गांधी के द्वारा मुन्नाये प्रस्ताव के पक्ष में ७० के विरुद्ध १२७ मत से अन्तिम निर्णय किया। इस प्रस्ताव में कांग्रेसी दलों को उन प्रान्तों में जहाँ उन्हें पूर्ण बहुमत प्राप्त था मन्त्रि-पद स्वीकार करने का अधिकार इस शर्त पर दिया कि मन्त्रि-पद तब तक स्वीकार न किये जायेंगे जब तक कि कांग्रेस दलों के नेता सार्वजनिक रूप से यह वक्तव्य न दे दें कि गवर्नर उनके परामर्श, को उनके संबंधानिक कार्यों में अपनी विशेष शक्तियों द्वारा न गिरायेंगे। बाद में यह भी निश्चय किया गया कि यदि कांग्रेसी दलों ने मन्त्रि-पद स्वीकार किये तो वे लगान व मालगुजारी में कमी करेंगे, कृषि आय पर प्रगतिशील पैमाने पर आय कर लगायेंगे, भूमि पर जोतने वालों को मीरूसी अधिकार दिलायेंगे, सभी दमनकारी कानूनों का अन्त करेंगे, राजनैतिक दलितों को मुक्त करेंगे और मर्यादाग्रह आन्दोलन में जिम्मेवारी सम्पत्ति जब्त हुई थी या बँची गई थी उसे उन्हें वापिस देगे।

जब कांग्रेसी दलों के नेताओं को गवर्नरों ने मन्त्रि-मण्डल बनाने के लिये आमंत्रित किया तो उन नेताओं ने गवर्नरों से आश्वासन माँगा कि वे उनके संबंधानिक कार्यों में हस्तक्षेप न करें तथा उनके परामर्श को अपनी विशेष शक्तियों के प्रयोग द्वारा न गिरायें। इसके उत्तर में गवर्नरों ने कहा कि विशेष दायित्वों के सम्बन्ध में सविधान के उपबन्ध आदेशात्मक (mandatory) है। कौथ के शब्दों में : 'प्रत्येक गवर्नर को होने वाले मुख्यमन्त्री से यह कहना चाहिये था कि यदि मन्त्रिमण्डल के कार्य संबंधानिक होंगे तो उसे अपनी विशेष शक्तियों के प्रयोग करने का प्रश्न ही न उठेगा, क्योंकि सविधान के प्राविधान मंत्रियों द्वारा अल्पसंख्यकों पर जुल्म करने, रियासतों के हितों को हानि पहुंचाने, शक्ति और व्यवस्था के प्रति लापरवाही दिखाने तथा सार्वजनिक सेवाओं के सदस्यों के प्रति अन्याय करने की मनाई करते थे।' दिये गये उत्तरों से यह स्पष्ट हो गया कि ब्रिटिश सरकार द्वारा प्रान्तों में उत्तरदायी शासन देने की बात घोषणा मात्र थी। माँगा गया आश्वासन न मिलने पर कांग्रेसी दलों ने मन्त्रिमण्डल न बनाये और प्रान्तीय स्वराज की योजना आरम्भ में ही ६ प्रान्तों में असफल हुई।

उन प्रान्तों के गवर्नरों ने एक अन्य उपाय का सहारा लिया और अन्तरिम मन्त्रिमण्डलों (Interim Ministries) का निर्माण किया। इन मन्त्रिमण्डलों को बहुमत का विश्वास प्राप्त न था अतएव कुछ समय तक उन्होंने विधानमण्डलों के सत्र बुलाये बिना ही प्रशासन चलाया। इन मन्त्रिमण्डलों में कांग्रेस विरोधी दलों ने गठबन्धन किया था, यहाँ तक कि हिन्दू महासभाई और मुस्लिम लीगी भी इस अवसर पर मिल गये थे। विधानमण्डलों के सत्र न बुलाये जाना अधिक समय के

लिये सम्भव न था। महात्मा गांधी ने ११ अप्रैल को यह सुझाव रखा कि ३ न्यायाधीशों की पचासत इस प्रश्न पर निर्णय देने के लिये बँटाई जाय कि गवर्नर सविधान के अन्तर्गत रहते हुये मांगा गया आस्वासन दे सकते है या नही। कुछ दिन पश्चात् गांधी जी ने कहा कि कांग्रेस मन्त्री पदों को स्वीकार करने के लिये इच्छुक है। मतएव जब मंत्रियों और गवर्नर में गम्भीर मतभेद पैदा हो जाय तो गवर्नर मन्त्रिमण्डल को हटादे या मन्त्री त्याग-पत्र दे दे। अन्त में २१ जून को गवर्नर जनरल ने एक सन्तोषप्रद वक्तव्य दिया जिसमें कहा गया था : 'इस कथन में कोई आधार नहीं है कि गवर्नर अधिनियम के अन्तर्गत प्रान्तीय प्रशासन में जब चाहे हस्तक्षेप कर सकता है। गवर्नर के विशेष दायित्वों का विस्तार अत्यन्त सीमित है। यदि गवर्नर मंत्रियों के परामर्श को गिरायेगा तो वह पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी होगा।' इसके बाद कांग्रेस कार्य समिति के प्रस्ताव के अधीन कांग्रेसी दलों के नेताओं ने गवर्नरों के आमंत्रण पर मन्त्री बनना स्वीकार कर लिया। कांग्रेस द्वारा ६ प्रान्तों में मन्त्रिमण्डल बनाये जाने का प्रभाव यह पड़ा कि आसाम और पश्चिमोत्तर सीमा प्रान्त के मन्त्रिमण्डलों को त्याग-पत्र देना पडा और उन दोनों प्रान्तों में भी कांग्रेस ने कुछ थोड़े से सदस्यों को कांग्रेस दल का सदस्य बनाकर अपने मन्त्रिमण्डल बना लिये।

जब कांग्रेस ने मन्त्रिमण्डल बनाने का निश्चय किया तो मुस्लिम लीग ने अपने प्रतिनिधियों को उनमें लिये जाने की मांग रखी जिससे कि मुस्लिम अल्पसंख्यकों का धे प्रतिनिधित्व कर सकें। परन्तु इन प्रांतों में कांग्रेस ने मुस्लिम लीग के प्रतिनिधियों को मन्त्रिमण्डलों में लेने के लिये यह शर्त लगाई कि वे कांग्रेस दल में सम्मिलित हो जाये और कांग्रेसी अनुशासन से बंध जायें। सगठन की सुदृढ़ता व नयुक्त उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के अनुसार ऐसी शर्त लगाना न्यायोचित था। कांग्रेसी दलों में जो मुसलमान सदस्य थे उन्हें भी तो मुसलमानों का प्रतिनिधित्व करने का अधिकार था। एक बात और भी थी, मुस्लिम लीग दलों से बाहर अन्य मुसलमान सदस्यों की सख्या अधिक थी। इनसे भी बढ़कर यह बात थी कि कांग्रेस सदैव एक राष्ट्रीय सस्था रही है। यह साम्प्रदायिक दल की मांग को कैसे स्वीकार कर सकती थी? परन्तु इस विषय में मौ० आजाद का मत भिन्न था, जो बाद में प्रकाशित हुआ। उनका कथन निम्नलिखित है।

चौ. खलीकुज्जमा और नवाब इस्माइलखां उस समय यू.पी. के प्रमुख मुस्लिम लीगी नेता थे। जब मैं सरकार का निर्माण कराने के लिए लखनऊ आया तो मैंने उन दोनों से बातचीत की। उन्होंने मुझे आश्चस्त किया कि वे केवल कांग्रेस के साथ सहयोग ही न करेगे, वरन् कांग्रेस कार्यक्रम को पूर्ण समर्थन देंगे। उनके लिये यह आशा करना स्वाभाविक ही था कि नई सरकार में मुस्लिम लीग को कुछ भाग मिले। स्थानीय स्थिति ऐसी थी कि उनमें से कोई भी एक अकेले सरकार में सम्मिलित न हो

मकता था। या तो दोनों को लिया जाता अन्यथा एक को भी नहीं। अनाथ मैन उन्हें आशा दिलाई कि दोनों को सरकार में ले लिया जायेगा। यदि मन्त्रिमण्डल में केवल सात सदस्य रहे तो दो मुस्लिम लीगी होंगे और दोप कांग्रेसी। नौ सदस्यों के मन्त्रिमण्डल में कांग्रेस का बहुमत और भी निश्चित रहेगा। मुझ से बातचीत के बाद एक नोट तैयार किया गया कि मुस्लिम लीग दल कांग्रेस के साथ मिलकर कार्य करेगा और कांग्रेस के कार्यक्रम को स्वीकार करेगा। चौ० खलीकुज्जमा और नवाब इस्माइल खा दोनों ने उस आलेख पर हस्ताक्षर किये, और मैं लखनऊ से पटना चला गया, क्योंकि बिहार में मन्त्रिमण्डल बनाने के लिये मेरी उपस्थिति आवश्यक थी।

कुछ दिन बाद मैं इलाहाबाद वापस लौटा और वडे नेद के साथ पता चला कि जवाहरलाल नेहरू ने चौ० खलीकुज्जमा और नवाब इस्माइल खा को लिख दिया था कि उनमें से केवल एक को ही मन्त्रिमण्डल में लिया जा सकेगा। उन्होंने कह दिया था कि मुस्लिम लीगी दल यह निर्णय कर मकता था कि किस को लिया जाय, परन्तु मेरे उपरोक्त कथन के प्रकार में उनमें से कोई भी अकेले (मन्त्रिमण्डल में) आने की स्थिति में न था। अतः उन्होंने अपना खेद प्रकट किया और कहा कि वे जवाहरलाल के आमन्त्रण को स्वीकार करने में असमर्थ थे। यह एक सबसे अधिक दुर्भाग्यपूर्ण घटना थी। यदि यू० पी० लीग के सहयोग प्रस्ताव को स्वीकार कर लिया गया होता, तो व्यवहार में मुस्लिम लीग दल कांग्रेस में ही विलीन हो जाता। जवाहरलाल के निर्णय ने मुस्लिम लीग को यू० पी० में एक नया जीवन प्रदान किया। राजनीति के सभी विद्यार्थी यह जानते हैं कि यू० पी० में ही लीग को पुनः संगठित किया गया। मि० जिन्नाह ने स्थिति से पूरा लाभ उठाया और एक ऐसा अभियान आरम्भ किया जिसका अन्त पाकिस्तान में हुआ।<sup>३</sup>

परिणाम यही रहा कि जब मुस्लिम लीग ने कांग्रेस की शर्तें न मानी तो कांग्रेस ने एक-दलीय मन्त्रिमण्डल बनाये। जिन प्रांतों में कांग्रेसी मुसलमान थे वहाँ उन्हें मन्त्री बनाया गया, परन्तु उड़ीसा व वाद में सी० पी० में कोई कांग्रेसी मुसलमान सदस्य न रहे अतएव इन प्रांतों के मन्त्रिमण्डलों में मुसलमानों का प्रतिनिधित्व न रहा। इस पर मुस्लिम लीगी दलों ने गवर्नरों द्वारा हस्तक्षेप करने की मांग की क्योंकि उनके मतानुसार इस प्रकार से गवर्नरों के विशेष दायित्व की पूर्ति न हो सकती थी। परन्तु गवर्नरों ने यह कहकर कि वे समुक्त उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को तोड़ना ठीक न समझते थे, किसी भी प्रकार का हस्तक्षेप करने में मना कर दिया।

कार्योक्ति उन्हें नवम्बर १९३६ में हमारे विश्वयुद्ध के प्रश्न पर त्याग-पत्र देना पड़ा। परन्तु इस अल्पकाल में भी इन मन्त्रिमण्डलों ने बड़ा महत्वपूर्ण कार्य किया। आठों प्रान्तों में मन्त्रिमण्डलों ने राष्ट्र-निर्माण की बड़ी-बड़ी योजनाओं को स्वीकार करके उन्हें कार्यान्वित करने के सफल प्रयत्न किये। कांग्रेसी मन्त्रियों के उत्साह और त्याग का अनुमान इस बात से होगा कि उन्होंने केवल ५००) ६० मासिक वेतन स्वीकार किया जबकि अन्य प्रान्तों में यह वेतन ५, ६ हजार रुपये तक था। इन मन्त्रिमण्डलों ने अनेक लाभदायक कानून पास किये, जिनका उद्देश्य किसान, मजदूरों व दलित वर्गों की भलाई करना था। इन कानूनों में से मुख्य का लक्ष्य भूमि व्यवस्था का सुधार, किसानों के ऊपर ऋण के भार को कम करना, ग्राम सुधार, छोटे तथा कुटीर उद्योगों को प्रोत्साहन, अनुसूचित वर्गों की दशा में सुधार, अद्वैत कहे जाने वाले भाइयों के लिये मन्दिर प्रवेश, शिक्षा प्रसार, मद्य निषेध आदि रचनात्मक कार्यों को करना था। उस समय मन्त्रिमण्डलों के कार्यों का एक अति महत्वपूर्ण प्रभाव यह पड़ा कि देश के निर्माण सम्बन्धी कार्यों में जनता ने पूर्ण सहयोग दिया और अधिकांश व्यक्तियों में इन कार्यों के लिये बड़ा उत्साह था, जिसका अभाव आज दुख और चिन्ना का विषय बना है।

कांग्रेसी मन्त्रिमण्डलों के सफल प्रयत्नों की सराहना देशवासियों ने ही नहीं बरन् विरोधी विदेशियों तक ने की। कुपलंड के मतानुसार इन मन्त्रिमण्डलों ने किसानों को ऋण के फन्दे व साहूकारों के चंगुल से बचाने के लिये दृढ़ कार्यवाही की, उनकी भलाई के लिये बाजार की सुविधायें तथा दुर्निक्ष काल में महायत्ना आदि के हेतु भी कानून बनाये। मन्त्रिमण्डलों के द्विप सम्बन्धी बनाये हुये कानूनों को माहसपूर्ण ढंग से सोचा गया और तेजी से कार्यान्वित किया गया। उन्हें इसमें उल्लेखनीय सफलता मिली। दूसरा मुख्य सुधार मद्य निषेध के सम्बन्ध में था। प्रारम्भिक शिक्षा की समस्या को हल करने के लिये भी दृढ़ कदम उठाये गये। वैसिक शिक्षा (अथवा वार्धा योजना) को प्राय सभी प्रान्तों में लागू किया गया। शिक्षा प्रसार के प्रति सार्वजनिक उत्साह बढ़ाने के लिये 'साक्षरता आन्दोलन' चलाये गये। समाजिक सेवाओं पर औसतन १४ प्रतिशत व्यय बढ़ाया गया जिसके लिये अन्य व्यय में बचत तथा नये करों का महारा लिया गया। विजली और द्विप योजनाओं को ऋण लेकर चालू किया गया। सभी कार्यों पर दृष्टि डालने में पता लगता है कि उनके लिये कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल उचित गर्व कर सकते थे। इनके नेतार्यों ने दिला दिया कि वे आन्दोलन व वात करने के साथ अर्द्धा प्रशामन भी कर सकते थे। यह व्यापक रूप से विद्वान किया जाना था कि बहुत से मन्त्रिमण्डल उन कार्यों को, जिन्हें उन्होंने इतनी अर्द्धी तरह से आरम्भ किया था, चालू रखना चाहते थे। परन्तु उन्हें कार्यम की उच्च गत्ता के आदेशाधीन मन्त्रोच के माय त्यागपत्र देना



पडा, जिसके लिये ब्रिटिश सरकार को भी दुल हुआ ।<sup>४</sup> ब्रिटिश सरकार के प्रयत्नाओं ने मन्त्रिमण्डलों की सफलताओं पर अपनी सगहना के उद्गार सार्वजनिक रूप से प्रकट किये ।

मौरिस-जोन्स के अनुसार प्रान्तीय सरकारों ने विधायी तथा प्रशासनिक क्षेत्रों में जो कार्य किये उनसे अधिकतर ब्रिटिश प्रेक्षकों को आश्चर्य हुआ । सामाजिक क्षेत्र में बहुत से उपयोगी कानून बनाये गये, वित्तीय नीतियाँ भी बहुधा अपव्यय के विरुद्ध अथवा अनुदार रही और कानून तथा व्यवस्था बनाये रखने के क्षेत्र में सरकारें दृढ़ रहीं । सदस्यों और मन्त्रियों ने कभी कभी न्याय प्रशासन के क्षेत्र में हस्तक्षेप करने के प्रयत्न किये और मन्त्रियों ने सूचना पाने के लिये स्थानीय सरकारी अधिकारियों की अपेक्षा स्थानीय दलीय समितियों से सहायता प्राप्त की । इसके विपरीत यह बात महत्वपूर्ण है कि मन्त्रियों के लिये मन्त्र-पदों पर काम करना एक नया अनुभव था और सरकारी अधिकारियों को भी ऐसे मन्त्रियों से आदेश पाने का नया अनुभव था । कुछ भी हो जैसे कूपलैंड ने लिखा है यह एक तथ्य अत्यधिक महत्वपूर्ण है 'भारतीय राजनीति में अन्ततः कांग्रेस एक रचनात्मक शक्ति बन गई थी।' स्वयं वाडसराय ने उम समय कहा था कि सार्वजनिक क्षेत्र में मन्त्रियों का रिकार्ड विशिष्ट था ।<sup>५</sup>

कांग्रेसी मन्त्रिमण्डलों के प्रशासनीय कार्यों का सुप्रभाव अन्य प्रान्तों के मन्त्रिमण्डलों पर भी पड़ा । वे भी अपने प्रान्तों में बहुत से उपयोगी कार्य करने में सफल हो सके । पंजाब में युनिवर्सिटी बिल का मन्त्रिमण्डल मर मिहन्दर हयात खाँ (व उनके सहयोगी सर छोटू राम) के नेतृत्व में कई वर्षों तक स्थायी रहा । बंगाल में फजलुलहक ने कांग्रेसियों व मुस्लिम लीगियों को छोड़कर अन्य दलों के मेल से मन्त्रिमण्डल बनाया था, जिसके स्थान पर मत् १९४३-४४ में सर नाजीमुद्दीन ने लीगी मन्त्रिमण्डल बनाया । सिंध में भी ऐसा ही मन्त्रिमण्डल सन् १९०६ अलाह-वख्त के नेतृत्व में बना था किन्तु उसे आगे चलकर तोड़ दिया गया और वहाँ भी लीगी मन्त्रिमण्डल बना । बात यह थी कि जब तक ८ प्रान्तों में कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल 'पदादृष्ट रहे अन्य प्रान्तों के मन्त्रिमण्डलों में भी अधिक उलटफेर अथवा तोड़-फोड़ न हुई क्योंकि गवर्नरों ने उनके कार्यों में साधारणतया हस्तक्षेप नहीं किया । परन्तु जैसे ही कांग्रेसी मन्त्रिमण्डलों ने युद्ध में भाग लेने के प्रश्न पर मन्त्रीपदों से त्याग पत्र दिये तो मुस्लिम लीग को बड़ी प्रसन्नता हुई । गत २ वर्षों में कांग्रेसी

4 "Taken as a whole the record of its ministries was one in which the Congress could take a reasonable pride. Its leaders had shown that they could act as well as talk, administer as well as agitate, and among them and their followers there was a genuine ardour for reform."

Coupland R., *India—A Restatement*.

5 "In any case, what Coupland calls the 'one outstanding fact remains': 'The Congress had at last become a constructive force in Indian politics. The



कह कर हस्ताक्षर करा लिया कि वह अपने मन्त्रिमण्डल का पुनर्निर्माण करें, परन्तु त्यागपत्र देने के उपरान्त नया मन्त्रिमण्डल बनाने के लिये मर नाजिमुद्दीन खाँ, मुस्लिम लीगी दल के नेता, को आमन्त्रित किया गया और उनका मन्त्रिमण्डल कई वर्ष तक चला, क्योंकि गवर्नर जो भी प्रभाव सदस्यों पर डाल सकता था वह उनके पक्ष में डाला गया। इसी मन्त्रिमण्डल के कार्यकाल में वगाल में भयंकर दुर्भिक्ष पड़ा जिसमें लगभग ५० लाख व्यक्ति भूख से तड़प-तड़प कर मर गये। सिन्ध के मुख्य मन्त्री खा० व० अल्लाहवख्श ने मुस्लिम लीग के विरोधी राष्ट्रवादी मुमनमानो को संगठित करने में महत्वपूर्ण भाग लिया और १९४२ के अगस्त आन्दोलन के बाद उन्होंने सरकारी नीति के विरोध स्वरूप अपनी उपाधि को भी त्याग दिया। इस पर गवर्नर-जनरल के आदेशाधीन सिन्ध के गवर्नर ने उन्हें पदच्युत कर दिया और वहाँ भी लीगी मन्त्रिमण्डल बनाने में गवर्नर ने अपने प्रभाव का प्रयोग किया। तत्पश्चात् सिन्ध के मन्त्रिमण्डल में कई बार उलट-फेर हुआ। वगाल और सिन्ध के पूर्वोक्त उदाहरणों से यह निष्कर्ष निकाला जाता है कि गवर्नरों ने इन प्रान्तों के मन्त्रिमण्डलों के निर्माण में अनुचित हस्तक्षेप किया। इस प्रकार का हस्तक्षेप गवर्नर इस कारण से कर मकें कि इन प्रान्तों में मन्त्रिमण्डल बहुमत प्राप्त किसी एक संगठित दल के न थे तथा जनमत भी पूरी तरह से उनके माथ न था।

मन् १९३६ में कांग्रेसी मन्त्रिमण्डलों के त्यागपत्र के उपरान्त ६ प्रान्तों में तो कोई दूसरे मन्त्रिमण्डल बनाना सम्भव ही न था, अतएव गवर्नरों ने आपातकालीन व्यवस्था लागू की और सम्पूर्ण शासन अपने हाथों में सम्भाल लिया। अपने कार्य में सहायता के लिये उन्होंने कुछ परामर्शदाता नियुक्त किये। इन प्रान्तों में इस प्रकार का शासन मन् १९४६ के आरम्भ तक जारी रहा। परन्तु आसाम व पश्चिमोत्तर सीमाप्रान्त में कांग्रेसी मन्त्रिमण्डलों के हट जाने पर गवर्नरों ने अपने प्रभाव के द्वारा अन्य मन्त्रिमण्डल बना लिये। इस हेतु कुछ सदस्यों ने, जिन्होंने कांग्रेस दलों में प्रवेश पा लिया था, विरोधियों से भेल कर लिया तथा कुछ कांग्रेसियों को समय-समय पर बन्दी रखा गया। फलस्वरूप, इन प्रान्तों में भी जब मन् १९४६ में नये चुनाव हुये तो कांग्रेस को पहले से भी अधिक स्थान मिले और कांग्रेस ने फिर से ८ प्रान्तों में मन्त्रिमण्डल बनाये जो सत्ता हस्तांतरित करने के समय तथा नये संविधान के लागू होने तक कार्य करते रहे।

कांग्रेसी मन्त्रिमण्डलों के ऊपर कांग्रेसी कार्य-समिति के नियन्त्रण की नीति की आलोचना करते हुये कुपलैंड ने लिखा है कि केन्द्रीय कांग्रेस की एकात्मक नीति (Unitarian policy of Congress Centre) प्रान्तीय स्वराज के मिद्धान्त के विरुद्ध थी अर्थात् मन्त्रिमण्डलों को अपने पदों पर तभी तक रहना चाहिये था जब तक कि उन्हें बहुमत का विश्वास प्राप्त रहता। एक अन्य लेखक के अनुसार कांग्रेसी सदस्यों की वफादारी दल के प्रति थी, विधान सभाओं के प्रति नहीं।

इस प्रकार विधान सभायें कांग्रेस के उद्देश्यों की प्राप्ति का माधन थी। सर परसीवल ग्रिफिथ ने लिखा है

प्रान्तीय स्वराज्य जो तोड़ा और मोड़ा गया तथा उत्तरदायी शासन की पद्धति के अधिनास गुण लुप्त हुए। कांग्रेस हार्डि कमान के रुख ने दल की एकता और यदाचित् भारत की एकता की रक्षा की, परन्तु उमने प्रान्तों में दलों के विकास को रोका। केन्द्र के हाथों में शक्तिधो के केन्द्रीभूत होने में भारतीय राजनीति में मत्ताधारी दृष्टिकोण उत्पन्न हुआ। प्रान्तों में मसदीय जीवन के आवश्यक आदान-प्रदान में दूसरों के दृष्टिकोण के प्रति आदर और महनशीलता का विकास होता, परन्तु इन गुणों का विकास उन समय के वातावरण में सम्भव न था, क्योंकि केन्द्रीय कांग्रेस ममिति के ऊपर देश की सरकार का कोई उत्तरदायित्व न था।<sup>6</sup>

उपरोक्त आलोचना में मँडान्तिक दृष्टि में कुछ सत्य का अंश अवश्य ही मानना पडेगा, किन्तु देश की तत्कालीन परिस्थितियों में व्यवहारिक दृष्टिकोण का महत्व मँडान्तिक में अधिक रहना न्यायोचित था। कांग्रेस की उच्च मत्ता यह नियंत्रण प्रान्तों में अच्छे प्रशासन तथा देश के अधिक व्यापक हितों में लागू कर रही थी। एक दूसरे अंगरेज लेखक ई० डब्लू० आर० लुम्बी ने इस प्रकार के नियंत्रण को प्रजातन्त्र के मिडान्त का विरोधी बताते हुये भी कांग्रेस के दृष्टिकोण को समझने का प्रयत्न किया है। कांग्रेस उस समय केन्द्रीय सरकार पर नियंत्रण न पा सकती थी और स्वतन्त्रता के ध्येय की प्राप्ति के लिए निर्देशन की एकता का होना आवश्यक था, अतएव कांग्रेस अपने दृष्टिकोण को न्यायोचित ठहरा सकती थी। लुम्बी का यह कथन पूर्णतया सत्य है कि कांग्रेसी मशिमण्डलों ने मन् १९३५ के अधिनियम को तोड़ने के अपने घोषित लक्ष्य का पालन न करके अपने को सुधार कार्यों में लगा दिया।<sup>7</sup>

6 "Provincial autonomy became distorted and the system of responsible government lost much of its virtue. The attitude of the Congress High Command protected the unity of the party and perhaps of India but it prevented the development of political parties in the provinces... The concentration of power at the centre bred an authoritarian approach to Indian politics. In the provinces, the necessary give and take of parliamentary life might have developed tolerance and respect for views of others, but these qualities were not likely to grow in the rarefied atmosphere of a Congress Central Committee with no responsibility for the government of the country" Ibid, p. 67.

7 "Congress has frequently been criticised for this practice, which was certainly at variance with democracy since the Congress Provincial Governments were responsible not simply to their Legislatures, but also, and perhaps mainly, to the High Command. But Congress could urge in

कांग्रेसी तथा अन्य प्रांतों के मन्त्रिमण्डलों की तुलना करते हुए कुपलैंड ने लिखा है—इस बात के अतिरिक्त कि गैर-कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल अधिक लम्बे काल तक स्थायी रहे उनके कार्य कई बातों में कांग्रेसी मन्त्रिमण्डलों के कार्यक्रम के समान रहे। परन्तु इन दो प्रकार के प्रांतों के बीच मुख्य अन्तर संबैधानिक तन्त्र के चलाने के सम्बन्ध में था। जबकि सभी कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल एक दलीय थे, सभी गैर-कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल मिले-जुले (Coalitions) थे। उसका मुख्य कारण निर्वाचन फल थे। इन प्रांतों में इसी कारण सदैव ही चालें चली गईं। सदस्य कभी इस और और कभी उस ओर हुये और मन्त्रिमण्डलों के सामने अनेक मकट आये। अकेले मिन्ध प्रांत में ही सन् १९३७ और १९४३ के बीच मन्त्रिमण्डल में ५ बार परिवर्तन हुए। सन् १९३५ के अधिनियम को प्रांतों में विभिन्न रूप से कार्यान्वित किया गया। गैर-कांग्रेसी प्रांतों में मन्त्रिमण्डल कांग्रेसी मन्त्रिमण्डलों से एक अन्य सिद्धांत में भी भिन्न थे। उन प्रांतों में मन्त्रिमण्डल के दो आधारभूत सिद्धांतों—उत्तरदायी शासन और प्रांतीय स्वराज-का पालन हुआ। मन्त्रिमण्डल अपने विधान-मण्डलों के प्रति उत्तरदायी रहे अन्य किसी के प्रति नहीं। उन्होंने अपने पदों में बहुमत का विश्वास खो जाने पर ही न्याय-पत्र दिये। इस प्रकार जब तक कि सन् १९४२ में मि० जिन्नाह ने उन्हें मुस्लिम लीग के नियंत्रण में लाने के प्रयत्न किये, वे बाह्य नियंत्रण से स्वतन्त्र रहे परन्तु कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल स्वतन्त्र न थे। अन्य मन्त्रियों के उत्तरदायित्व का क्षेत्र केवल प्रांतीय या अतएव प्रांतीय स्वराज वास्तविक स्वराज था।

अन्य में हम यह मानते हैं कि प्रांतीय स्वराज की योजना ने प्रांतों में पूर्ण उत्तरदायी शासन के विकास के लिये सुश्रवसर प्रदान किया। यदि गवर्नरों और मन्त्रिमण्डलों में एक दूसरे के प्रति विश्वास व सहयोग की भावनाएँ विद्यमान रहती तो डम योजना को पर्याप्त सफलता मिलती। वास्तव में विभिन्न प्रांतों में इस प्रकार का सहयोग और विश्वास जिस सीमा तक विद्यमान रहा उसी सीमा तक प्रांतीय स्वराज की योजना सफल हुई।

### ३. द्वितीय विश्व-युद्ध और संबैधानिक गतिरोध

३ सितम्बर १९३९ को वाइसराय ने यह घोषणा की कि ब्रिटिश सरकार और जर्मनी के बीच युद्ध आरम्भ हो गया है और भारत में आपातकाल की स्थिति उत्पन्न हो गई है अर्थात् वाइसराय की घोषणा के परिणामस्वरूप भारत ब्रिटेन की ओर से युद्ध में सम्मिलित हो गया है। इसके तुरन्त बाद ही केन्द्रीय एग्जिक्यूटिव में भारत सुरक्षा विधेयक (Defence of India Bill) पेश किया गया, और

justification that in as much as it was not possible for it to gain control of the Central Government, this unity of direction by the party machine was a necessary substitute besides fulfilling the essential purpose of ensuring that the great objective of independence should neither be lost sight of nor compromised."

२७ मितम्बर को वह केन्द्रीय विधानमण्डल के दोनों सदनों में पास हो गया, जबकि केन्द्रीय विधानमण्डल की इन बैठकों का काँग्रेस ने बहिष्कार कर दिया था। युद्ध में भारतीय नरेशों ने जैसी कि उनमें आशा की जा सकती थी सभी प्रकार-सैनिकों, धन व सामान-में ब्रिटेन को युद्ध मचालन के लिये अधिक से अधिक सहायता देने का आश्वासन दिया। युद्ध में भाग लेने के प्रश्न पर काँग्रेस कार्यसमिति ने गम्भीरतापूर्वक विचार करके एक महत्वपूर्ण वक्तव्य प्रकाशित किया जिसका सार निम्नलिखित है :

काँग्रेस में फासिस्टवाद और नाजीवाद के आदर्शों और व्यावहारिक रूप को बार-बार पूर्णतया अस्वीकार्य घोषित किया है। ...इसने इन वादों में साम्राज्यवाद के बड़े हुए रूप को देखा है, जिसके विरुद्ध भारतीय जनता वर्षों में मर्घर्ष कर रही है। अतः काँग्रेस कार्यसमिति नि.मकोच नाजी जर्मनी के पोलैंड आदि देशों पर किये गये आक्रमणों की निन्दा करती है और जो उसका विरोध कर रहे हैं उनके प्रति सहानुभूति रखती है। .. काँग्रेस ने यह पहले से ही निर्णय किया हुआ है कि भारत के लिये युद्ध और शानति का प्रश्न भारतीयों द्वारा ही निर्दिष्ट होना चाहिये और कोई अन्य बाह्य लोग भारतीयों पर अपना निर्णय लागू नहीं कर सकते और न ही भारतीय अपने साधनों का प्रयोग साम्राज्यवादी ध्येय के लिये प्रयुक्त होने का आज्ञा दे सकते हैं। .. ब्रिटिश सरकार की घोषणा में कहा गया है कि प्रजातन्त्र खतरे में है और उसकी अवश्य रक्षा होनी चाहिये इस बात में कार्यसमिति पूर्णतया सहमत है। ... यदि युद्ध वर्तमान स्थिति (status quo), साम्राज्यवादी अधिकारों, उपनिवेशों में सन्निहित हितों और विशेषाधिकारों की रक्षा करने के लिये लड़ा जा रहा है तो भारत का इससे कोई सम्बन्ध नहीं। यदि ग्रेट ब्रिटेन प्रजातन्त्र को स्थिर रखने तथा विस्तृत बनाने के लिये युद्ध लड़ रहा है तो उसे अपने अधिकृत प्रदेशों में साम्राज्यवाद का अन्त करना चाहिये, भारत में पूर्ण प्रजातन्त्र की स्थापना करनी चाहिये और भारतीयों को अपने देश का मविधान बनाने के लिये स्वभाग्य निर्णय का अधिकार मिलना चाहिये। ...अतएव कार्यसमिति ब्रिटिश सरकार को प्रजातन्त्र, साम्राज्यवाद और नई विश्व व्यवस्था के बारे में अपने युद्ध सम्बन्धी उद्देश्यों की घोषणा करने के लिये आमन्त्रित करती है 'विशेष रूप से यह घोषित करने के लिये भी कि ये उद्देश्य भारत में कैसे लागू होंगे और उन्हें वर्तमान में किस प्रकार कार्यान्वित किया जायेगा ? क्या उसमें साम्राज्यवाद का अन्त, भारत के प्रति स्वतन्त्र राष्ट्र जैसा व्यवहार जिससे उसकी नीति जनता की इच्छानुसार निर्धारित की जाये, सम्मिलित है ?

१८ सितम्बर को मुस्लिम लीग की कॉमिन ने अपने वक्तव्य में कहा कि यदि ब्रिटिश सरकार भारतीय मुसलमानों का पूर्ण प्रभावशाली और प्रतिष्ठामय सहयोग चाहती है तो मुसलमानों में गुरथा और गन्तोप की भावना उत्पन्न की जाये। साथ ही काश्मीरी प्रान्तों में मुसलमानों की स्थिति का विशेष रूप में बर्तान किया गया और इस बात की आवश्यकता पर भी जोर दिया गया कि तत्कालीन मविधान में जो परिवर्तन किये जायें उनके बारे में मुसलमानों में परामर्श किया जाय तथा उनके लिये उनकी पूर्ण महमनि व स्वीकृति प्राप्त की जाय।

कांग्रेस व मुस्लिम लीग की तार्कमनियों के वक्तव्यों के मिल जाने पर वाइसराय ने सभी दलों के नेताओं में भेट करना आरम्भ किया और कुल ५० व्यक्तियों को भेट करने का अवसर मिला। १९ अक्टूबर को उमने अपना वक्तव्य निकाला जिसमें ये दो बातें स्वीकार की गई थी - (१) ब्रिटिश सरकार ने वाइसराय को यह कहने के लिये अधिकार दिया है कि युद्ध की समाप्ति पर यह अनेक व्यक्तियों में परामर्श करने के लिये अति इच्छुक होगी जिसमें कि उनकी सहायता और सहयोग में भारत के मविधान में वादनीय सुधार किये जा सकें। (२) युद्ध के दौरान सरकार एक परामर्शदात्री समूह (Consultative Group) को, जिसमें कि छटे हुये भारतीय होंगे, आमन्त्रित करेगी। इसकी बैठक में वाइसराय सभापति रहेगा और इसके उद्देश्य युद्ध संचालन तथा युद्ध-कार्यों में सम्बन्धित प्रश्नों पर भारतीय लोकमत को सम्बद्ध करते रहेंगे।

उपरोक्त की आलोचना में एडवर्ड टॉमसन ने 'एनलिस्ट इण्डिया फौर फ्रीडम' नामक पुस्तक में लिखा है कि प्रथम का अर्थ पूर्व जैसी एक गोलमेज सम्मेलन करना हो सकता था, जिसकी कि अपमानजनक याद भारतीय भूले न थे। दूसरी बात अनावश्यक थी जैसा कि एक भारतीय सरकारी अधिकारी ने उसे बताया, 'हम इन परामर्शदात्री समूहों के बारे में सब जानते हैं। मैं एक ऐसे समूह का सदस्य हूँ जिसने अभी तीन दिन खोये हैं।' अवध की मुख्य कोर्ट के पुराने चीफ जस्टिस सर वजीर हसन ने लेखक में २१ अक्टूबर को कहा था—'भारतीय स्वतन्त्रता की समस्याओं के सम्बन्ध में ही नहीं बल्कि बहुत से अन्तर्राष्ट्रीय मुद्दों के विषय में भी जिनका हल आत्मरक्षण कर्ताओं के पक्ष में किया गया और जिनका ब्रिटिश सरकार की ओर में कोई विरोध न होने पर अन्त हो गया, मेरे अपने भाव तो ब्रिटिश राजनीतिज्ञों के बारे में पूर्ण निराशा के हैं।' १८ जब वाइसराय के वक्तव्य

8 "We are not going to be caught in an unknown and dangerous adventure unless we know what the objective is and unless we can really control our policy. So long as we suspect the aims of the war are imperialistic we shall keep far away from it, and we shall thus serve not only ourselves but others who want to pull out this war from the 'old—thus wrote Nehru....."

Thomson, E., *Enlist India for Freedom*, pp. 48-49.

पर पार्लियामेंट में वाद-विवाद हुआ तो ब्रिटिश सरकार गवर्नर-जनरल की कार्य-कारिणी परिषद् में स्थायी विस्तार करके भारतीय जनमत को उगमें सम्मिलित करने को तैयार हुई। परन्तु कांग्रेस कार्य समिति ने २२ अक्टूबर के प्रस्ताव में गवर्नर-जनरल के वक्तव्य को पूर्णतया अमान्योपप्रद बताया और उसने कांग्रेसी मन्त्रि-मण्डलों को त्याग-पत्र देने का आदेश दिया। इस प्रकार युद्ध के प्रश्न पर ब्रिटिश सरकार की नीति के विरोध-स्वरूप कांग्रेसी मन्त्रि-मण्डलों ने महर्षि त्याग-पत्र दे दिये और ८ प्रान्तों में एक गम्भीर नवैधानिक गतिरोध उत्पन्न हो गया।

संबंधानिक गतिरोध को दूर करने के प्रयत्न— कांग्रेसी मन्त्रि-मण्डलों ने त्याग-पत्र तो दे दिये, किन्तु कांग्रेस किसी प्रकार का मजबूत चलाने की तनिक भी इच्छा न रखती थी, क्योंकि यूरोप की घटनायें माथी देखो के लिये बड़ी घातक हो सकती थी। एक कारण और भी था, कांग्रेस के प्रति मुस्लिम लीग की शत्रुता में गम्भीर जटिलता पैदा हो गई थी। २२ दिसम्बर १९३६ को मुस्लिम लीग ने ८ प्रान्तों में कांग्रेसी मन्त्रि-मण्डलों से दृष्टकारा पाने की खुशी में मुमलमानों में मुक्ति दिवस मनाने का आह्वान किया। इसके परिणामस्वरूप साम्प्रदायिक सम्बन्ध और भी बिगड़ गये। सन् १९४० की अप्रैल में कांग्रेस का वार्षिक अधिवेशन रामगढ़ (बिहार) में हुआ। इस अवसर पर कांग्रेस ने फिर से घोषित किया कि भारतीय पूर्ण स्वतन्त्रता से कम कुछ भी स्वीकार न करेंगे। मविधान-निर्माण के लिये एक मविधान मभा की माँग की। उन दिनों यूरोप में युद्ध की स्थिति और भी बिगड़ गई और ब्रिटेन के सामने भयकर संकट की सम्भावना आई। कांग्रेस इस सिद्धान्त में विश्वास न करती थी कि ब्रिटेन की कठिनाइयों को वह भारत के लाभ का अवसर समझे। अतः कांग्रेस ने केन्द्र में शीघ्र एक अस्थायी राष्ट्रीय सरकार, जो केन्द्रीय विधान-मण्डल के सभी निर्वाचित तत्वों की विश्वास-पात्र हो, बनाने की माँग रखी। जबकि यह दीखता था कि ब्रिटेन पर आक्रमण होने वाला है, ब्रिटिश सरकार ने ८ अगस्त १९४० को समझौते के लिये नये प्रस्ताव रखे।

८ अगस्त १९४० का प्रस्ताव— लार्ड लिनलिथगो ने अपने वक्तव्य में घोषणा की कि ब्रिटिश सरकार भारतीयों की मविधान निर्माण सम्बन्धी माँगों में महानुभूति रखती है और इस शर्त के अधीन माँग की पूर्ण अभिव्यक्ति देखने की इच्छा रखती है कि ब्रिटेन के भारत के साथ दीर्घकालीन सम्बन्ध से उत्पन्न हुये दायित्वों (obligations) की ब्रिटेन पूर्ति करेगा, क्योंकि ब्रिटिश सरकार उनके उत्तरदायित्व में नहीं बच सकती थी। अगस्त प्रस्ताव की मुख्य बातें निम्नलिखित थी :

(१) यद्यपि राष्ट्रीय एकता को रोकने वाले अन्तर (differences) अभी शेष हैं, फिर भी गवर्नर-जनरल की कार्यकारिणी परिषद् के विस्तार और युद्ध परामर्शदात्री परिषद् की स्थापना को अब आगे स्थगित नहीं किया जा सकता। (२) अल्पसंख्यकों को आश्वासन— ब्रिटिश सरकार



ने अपनी इम इच्छा को फिर से व्यक्त किया कि भारत में अल्पगण्यकों की सम्मति को पूर्ण महत्व दिया जाये। सम्राट की सरकार किमी भी मर्यादात्मक परिवर्तन के बारे में ऐसी कल्पना नहीं कर सकती कि भारत में शान्ति और कल्याण के लिये ब्रिटेन के जो वर्तमान दायित्व है उन्हें किसी ऐसी शासन-पद्धति को हस्तांतरित किया जाये, जिसकी अधिकृत सत्ता (authority) को भारतीय राष्ट्रीय जीवन के बड़े और शान्तिपूर्ण तत्व स्वीकार न करें और न ब्रिटिश सरकार उन तत्वों पर ऐसी शासन सत्ता द्वारा किमी प्रकार की जबरदस्ती में भागी हो सकती है।

(३) भारतीयों द्वारा अपना सविधान बनाने का अधिकार—भारत की प्रतिरक्षा, अल्पमह्यकों के अधिकारों, देशी रियासतों के साथ मन्थियों और भारत-मन्त्री की मेवाग्री इत्यादि के प्रति ब्रिटिश सरकार के कर्तव्यों के अधीन भारतीयों को अपना सविधान बनाने की इच्छा के सम्बन्ध में ब्रिटिश सरकार ने कहा कि सविधान निर्माण मुख्यतः स्वयं भारतीयों की जिम्मेदारी होगी तथा भारतीय सविधान की उत्पत्ति भारतीय सामाजिक, आर्थिक एवं भारतीय जीवन की राजनीतिक रचना में होनी चाहिये। (४) युद्ध समाप्ति पर सविधान सभा—ऐसे समय में जबकि एक राष्ट्र (अर्थात् ब्रिटेन) अपने जीवन के लिये मर्घप कर रहा है मर्यादात्मक प्रश्नों का निर्णय नहीं हो सकता, परन्तु युद्ध के उपरान्त भारतीयों की एक प्रतिनिधि सभा सविधान निर्माण के लिये बैठाई जायेगी तथा इस बीच में ब्रिटिश सरकार सविधान निर्मात्री सभा के रूप और कार्य प्रणाली के विषय में किमी भी प्रकार के समझौते पर पहुँचने के प्रत्येक प्रयत्न का स्वागत करेगी और उसमें सहायता देगी। (५) इस बीच में ब्रिटिश सरकार आशा करती है कि सभी दल और सम्प्रदाय युद्ध प्रयत्नों में सरकार को सहयोग प्रदान करेंगे और इस प्रकार साथ-साथ कार्य करने में भारत के लिये ब्रिटिश कॉमनवेल्थ में स्वतन्त्र व समान पद पाने के मार्ग को पक्का करेंगे।

उपरोक्त घोषणा ने भारत में कोई उत्साहपूर्ण प्रतिक्रिया पैदा नहीं की। इस योजना के मुख्य दोष ये थे—(१) इसमें समय की ऐसी सीमा निर्धारित न की गई थी, जिसके अन्दर भारत को उपनिवेश पद प्राप्त होता। (२) जबकि मुख्यतः स्वभाग्य-निर्णय का सिद्धान्त स्वीकार किया गया था यह स्वीकृति ऐसी शर्तों में घिरी हुई थी जिनके कारण यह पूर्णतया अवास्तविक बन गया था, क्योंकि उसमें ब्रिटेन के विभिन्न कर्तव्यों की पूर्ति की बात कही गई थी। (३) कार्यकारिणी परिषद् के विस्तार के सम्बन्ध में गवर्नर-जनरल और राजनीतिक दलों के नेताओं के बीच वार्तालाप की विफलता से भारतीयों के हृदय पर यह विचार जम गया था कि ब्रिटिश सरकार वास्तव में सत्ता हस्तांतरण नहीं करना चाहती।

श्री के० एम० मुन्शी के मतानुसार अग्रस्त प्रस्ताव द्वारा इन उद्देश्यों की प्राप्ति की आशा की जाती थी—(१) वाइसराय के मनचाहे शासन पर कार्यकारिणी परिषद् के विस्तार द्वारा उसे भारतीयता का रूप (f. cade) देना, (२) भारतीयों के हाथों में मत्ता हस्तांतरण न करने का उत्तरदायित्व कांग्रेस और मुस्लिम लीग के आपसी मतभेदों पर डालना, और (३) भारत में ऐसे तत्वों को प्रोत्साहित करके, जो राजनीतिक प्रगति का विरोध करते थे, एक प्रकार की विटो शक्ति देकर किसी भी प्रकार के ममभीते पर पहुँचना अमम्भव बनाना । अतः अग्रस्त प्रस्ताव का प्रभाव निम्नलिखित रहा :

ब्रिटिश सरकार ने केन्द्रीय सत्ता में भारतीयों को साभो बनाने में डकार कर दिया और इसमें यह स्पष्ट सकेत था कि युद्ध के उपरान्त भी ब्रिटेन उन विभिन्न तत्वों के आपसी मतभेदों पर जोर देता रहेगा जिन्हें कि स्वयं उसने उत्पन्न करके विकसित किया था । यूटनीतिक शब्दावली को हटाने पर यह स्पष्ट पता लगता था कि ब्रिटेन युद्ध काल में तथा युद्ध के उपरान्त भी मत्ता हस्तांतरण न करने के लिये हृदय निश्चित था । भारत बहुत समय तक भावी स्वतन्त्रता के वायदों पर धोखा खाता रहा था और अब उसकी पुरानी नीति के ऊपर विश्वास न कर सकता था । कुपलंड यह बताना भूल गया था कि भारत में एक मत न हो सकने की अयोग्यता पूर्णरूप से ब्रिटिश नीति का परिणाम था, जिसे ब्रिटेन ने केन्द्र में मत्ता हस्तांतरण न करने के लिये अपनाया था ।<sup>१</sup>

उपरोक्त उद्धरण अग्रस्त प्रस्ताव के प्रति मुख्यतः कांग्रेस के दृष्टिकोण को व्यक्त करता है । इसके विपरीत मुस्लिम लीग की प्रतिक्रिया सर्वथा भिन्न थी । लीग की कौंसिल ने विशेष रूप से अग्रस्त प्रस्ताव के उस भाग का स्वागत किया जिसकी कांग्रेस ने निन्दा की थी, अर्थात् अल्पसंख्यकों को दिये गये आश्वासन का । परन्तु मुस्लिम लीग ने इस प्रस्ताव को स्वीकार अथवा अस्वीकार कुछ भी न किया । भारतीय उदार दली नेताओं ने ब्रिटिश सरकार से नीति का स्पष्टीकरण माँगा और यह भी माँग की कि भारत के लिये उपनिवेश पद शर्त-रहित हो तथा उसकी प्राप्ति के लिये समय की सीमा नियत की जाये । इस प्रकार कांग्रेस के विरोधी दृष्टिकोण के कारण अग्रस्त प्रस्ताव निष्फल रहा । सन् १९४० में मुस्लिम लीग का वार्षिक अधिवेशन लाहौर में हुआ । इस अधिवेशन पर मुस्लिम लीग ने वह प्रस्ताव पास किया, जिसमें पाकिस्तान की माँग की गई थी । उस अवसर पर मि० जिन्नाह ने कहा :

भारत की समस्या साम्प्रदायिक नहीं अन्तर्राष्ट्रीय है... हमारे सामने एक ही रास्ता खुला है कि हम भारत को स्वाधीन राज्यों में विभक्त करके प्रमुख राष्ट्रों के लिये अलग गृह-देशों (Home-lands) का निर्माण करें ।

इस प्रकार आपसी समझौते द्वारा अल्पनस्यको के विषय में मित्रतापूर्ण निपटारा होगा। मि० जिन्नाह ने यह भी कहा कि मुसलमान 'राष्ट्र' शब्द की किसी भी परिभाषा से एक 'राष्ट्र' है और उनके अपने गृह-देश, राज्य सीमाये और राज्य होने आवश्यक है। इसके आगे उन्होंने कहा कि हिन्दुओं और मुसलमानों के दो भिन्न धार्मिक दर्शन, सामाजिक प्रथाये, और साहित्य है। इन दोनों राष्ट्रों को एक ही राज्य के अधीन बांधे रखना उसके लिये घातक होगा।

कांग्रेस देश के विभाजन के सर्वथा विरुद्ध थी; परन्तु ब्रिटिश सरकार यही कहती थी कि भारत के संविधान में वह तभी कोई परिवर्तन कर सकेगी जब अल्पनस्यको अर्थात् मुस्लिम लोग को भी वह स्वीकार हो। कांग्रेस के दृष्टिकोण की आलोचना करते हुये तत्कालीन भारतमन्त्री सर एल० एस० एमरी ने कहा था कि यदि कांग्रेसी नेता कांग्रेस को ऐसा राष्ट्रीय संगठन बना पाते जिसमें सभी सम्मिलित होते और यदि कांग्रेस भारतीय जीवन के सभी तत्वों की ओर में बोल सकती तो उनकी मांगें चाहे कितनी बड़ी हुई क्यों न होती, तो ब्रिटेन के लिये समस्या बहुत भिन्न होती और उसको हल करना बहुत-सी बातों में अधिक सरल होता।

सन् १९४० के नवम्बर मास में कांग्रेस की ओर से एक अत्यन्त ही गान्ति-पूर्ण व्यक्तिगत सत्याग्रह आन्दोलन चलाया गया। उसका उद्देश्य युद्ध के प्रश्न पर कांग्रेस की नीति को न्यायोचित सिद्ध करना तथा किसी भी प्रकार से ब्रिटिश सरकार को युद्ध संचालन के कार्यों में हानि पहुंचाना न था। अतएव बहुत सांच-विचार के बाद छाटे गये कांग्रेसी सत्याग्रहियों को नियत समय और स्थान पर एक भाषण देना होता था। व्यवहार में ये सत्याग्रही सभा के पूर्व ही बन्दी बना लिये जाते थे, क्योंकि सभा की पूर्व सूचना सरकारी अधिकारियों को दे दी जाती थी। इस सत्याग्रह के प्रथम सत्याग्रही आचार्य विनोबा भावे थे। आन्दोलन कुछ माह तक अति गान्तिपूर्ण ढंग में चला और हजारों सत्याग्रही बन्दी बने। ब्रिटिश सरकार ने जब यह देखा कि भारत के सम्प्रदायों के बीच कोई समझौता नहीं हुआ, उसने २२ जुलाई १९४१ को गवर्नर-जनरल की कार्यकारिणी परिषद् को विस्तृत करने के निश्चय को कार्यान्वित किया। परिषद् के विभिन्न विभागों में उलटफेर करके ५ नये विभाग बनाये गये और उन्हें भारतीय सदस्यों को सौंपा गया। वास्तव में, अति महत्वपूर्ण विभाग जैसे—वित्त, गृह, व्यापार आदि यूरोपियन सदस्यों के ही अधीन पूर्ववत् बने रहे। इस अवसर पर नियुक्त किये गये ५ और पहले ३ भारतीयों को मिलाकर परिषद् के १३ सदस्यों में अब ८ भारतीय हो गये। परिषद् के विस्तार को गवर्नर-जनरल ने वर्तमान और भविष्य के लिये बहुत ही महत्वपूर्ण बताया।<sup>10</sup> इन बीच

10 "The process of expansion, the transfer to non-official gentlemen of the highest standing and reputation in this country of great departments of State, with joint responsibility for all the business that comes before the

में जर्मनी ने सोवियत रूस के विरुद्ध युद्ध की घोषणा कर दी थी, जिसके कारण युद्धस्थिति में एक बड़ा परिवर्तन हुआ। कांग्रेस की रूस और चीन के प्रति पहले ही सहानुभूति थी। ७ दिसम्बर १९४१ को जापान भी विश्व-युद्ध में कूद पड़ा। इन परिस्थितियों में भी जवाहरलाल नेहरू और श्री राजगोपालाचारी सरकार के साथ इस घर्त पर सहयोग करने को तैयार हुये कि देश में एक राष्ट्रीय सरकार की स्थापना की जाये। कांग्रेस कार्यसमिति ने भी यह सम्मति प्रकट की कि अहिंसा की उच्च नीति मगठित हिंसा के मुकाबले में देश के लिये उपयुक्त न रहेगी। अतएव ३० दिसम्बर १९४१ को कार्यसमिति ने अपनी वारडौं नी की बैठक में महात्मा गांधी को कांग्रेस के नेतृत्व भार से मुक्त कर दिया। फिर भी उसने इस बात पर जोर दिया कि केवल स्वतन्त्र भारत ही देश की प्रतिरक्षा का दायित्व मभाल और युद्ध के तूफान का सामना कर सकता है। परन्तु मुस्लिम लीग ने, स्वतन्त्रता के प्रश्न पर बल देते हुये भारत को दो या अधिक प्रभुत्वपूर्ण राज्यों में विभाजित करने की माग की और अपनी शर्तों पर सरकार को अपना पूर्ण सहयोग प्रदान करने की भी बात कही।

इन्हीं दिनों जापानी सेना तेजी से आगे बढ़ती हुई और सम्पूर्ण दक्षिण-पूर्वी एशिया पर अपना आधिपत्य जमाती हुई घर्मा में आ पहुँची। परिणामस्वरूप युद्ध का खतरा भारत की पूर्वी सीमा के निकट आ पहुँचा। मुभाप चन्द्र बोम १९४१ में नजरबन्द थे, किन्तु अपने ही मकान पर। वह इस बीच में भेप बदलकर भारत की उत्तर-पश्चिमी सीमा पार करके, जर्मनी होते हुये जापान पहुँचे। वहाँ पर उन्होंने प्रवासी भारतीयों को संगठित किया, और जापान सरकार से भी उन्हें सैनिक तथा अन्य सहायता मिली। अतएव उन्होंने प्रवासी भारतीयों की एक सेना का निर्माण किया, जो आजाद हिन्द सेना कहलाई। सेना की कुछ टुकड़ियाँ जापानी सेना के आगे भारत की पूर्वी सीमा की ओर बढ़ रही थी। नेताजी का उद्देश्य इस सेना की सहायता में भारत को स्वतन्त्र करना था। इसका भारत की राजनैतिक स्थिति पर गहरा प्रभाव पडना स्वाभाविक ही था। इन परिस्थितियों में ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल ने भारत के साथ अन्तिम समझौता करने के विचार में भारतीय समस्या के हल हेतु अपने प्रस्तावों के प्राख्य के आधार पर सर स्टेफर्ड क्रिप्स को भारतीय नेताओं, मुख्यतः कांग्रेस, के साथ समझौता करने के लिये भेजा।

#### ४. क्रिप्स प्रस्ताव

सर स्टेफर्ड क्रिप्स ने जो प्रस्ताव मार्च १९४२ में भारतीय नेताओं के नामने रने थे उन्हें युद्ध के उपरान्त नये संविधान के निर्माण तथा युद्धकालीन परिवर्तनों के सम्बन्ध में अग्र दो भागों में विभक्त किया जा सकता है।

Governor-General in Council was a step the significance of which is far greater than I sometimes think is realized. Its immediate importance is great. On the long term view it is likely to prove to be greater."

Lord Linlithgow speech at the Associated Chamber of Commerce, Calcutta Dec 16 1941.

युद्ध के उपरान्त सम्बन्धी प्रस्ताव—(१) ध्येय उपनिवेश पद—भारत में स्वशासन की शीघ्रातिशीघ्र प्राप्ति के लिये ब्रिटिश सरकार का प्रस्ताव है कि एक नये भारतीय संघ की रचना के हेतु पग उठाए जायें। भारतीय संघ को पूर्ण उपनिवेश पद प्राप्त होगा और उसे इच्छानुसार ब्रिटिश सामनवेत्थ में सम्बन्ध विच्छेद की शक्ति भी प्राप्त होगी। (२) मविधान निर्मात्री सभा—युद्ध बन्द होने के तुरन्त बाद ही एक निर्वाचित सभा बँटाई जायेगी, जिसका मुख्य कार्य भारत के लिये नया मविधान बनाना होगा। इस मविधान निर्मात्री सभा का निर्वाचन आनुपाती प्रतिनिधित्व पद्धति के अनुसार प्रान्तीय विधान सभाओं के सदस्यों द्वारा किया जायेगा और इस हेतु इन सभाओं के नये चुनाव कराये जायेंगे। इस मविधान निर्मात्री सभा में देशी रियासतों को भी अपने प्रतिनिधि भेजने के लिये आमन्त्रित किया जायेगा। सविधान सभा के सदस्यों की सख्या निर्वाचन मण्डल (electorate) की कुल सख्या का दशांश होगी। (३) ब्रिटिश सरकार और नया सविधान—इस सविधान निर्मात्री सभा द्वारा बनाये गये सविधान को ब्रिटिश सरकार निम्नलिखित शर्तों के अधीन स्वीकार करेगी और उसे व्यावहारिक रूप देगी—

(अ) संघ में न सम्मिलित होने वाले प्रान्त (Non-acceding Provinces)—जो प्रान्त नये सविधान को स्वीकार न करे उन्हें यह अधिकार होगा कि वे अपनी वर्तमान संवैधानिक स्थिति को स्थिर रखें और बाद में चाहने पर संघ में सम्मिलित हो सकें। यदि ऐसे प्रान्त आपस में सहमत हो जायें तो वे भी अपना संघ बना सकते हैं जिसे वही पद मिलेगा जो भारतीय संघ को; (आ) भारत और ब्रिटेन के बीच संधि—सविधान स्वीकृत हो जाने पर ब्रिटिश सरकार और भारतीय सविधान निर्मात्री सभा के बीच आपसी बातचीत द्वारा एक संधि की जायेगी, जिसमें ब्रिटिश हाथों से भारतीय हाथों में उत्तरदायित्वों को पूर्णतया हस्तांतरित किये जाने की व्यवस्था की जायेगी। इस संधि में धार्मिक व जातीय अल्पसंख्यकों की रक्षा के लिये ब्रिटिश सरकार के पूर्व वायदों के अनुसार विशेष रूम से व्यवस्था की जायेगी।

वर्तमान सम्बन्धी प्रस्ताव—उपरोक्त के अतिरिक्त वर्तमान के सम्बन्ध में अप्रलिखित प्रस्ताव रखे गये थे—(१) ब्रिटिश सरकार का भारत की प्रतिरक्षा के लिये उत्तरदायित्व—ब्रिटिश सरकार आवश्यक रूप से भारत की प्रतिरक्षा के लिये उत्तरदायी रहेगी और उसे विश्वव्यापी युद्ध के प्रयत्नों का अंश मानते हुये उस पर अपना नियन्त्रण व निर्देशन रखेगी। (२) ब्रिटिश सरकार स्वयं ही भारत के नैतिक, नैतिक और भौतिक साधनों को संगठित करेगी। (३) यह कार्य भारतीयों के सहयोग में किया जायेगा। ब्रिटिश सरकार भारत के प्रमुख वर्गों को अपने देश,

राष्ट्रमण्डल व साथी राष्ट्रों को परिपक्वों में तुरन्त और प्रभावशाली भाग दिलाता चाहती है और इसके लिये उन्हें आमन्त्रित करती है। अन्त में, ये प्रस्ताव आधार-भूत सिद्धान्तों में अपरिवर्तनशील बताये गये, जिन्हें पूर्ण रूप से स्वीकार अथवा अस्वीकार किया जा सकता था।

क्रिप्स प्रस्तावों की समालोचना—ब्रिटेन में इन प्रस्तावों को भारतीय स्वतन्त्रता की घोषणा बताया गया, परन्तु वास्तव में यह बात पूर्णतया असत्य थी। फिर भी इन प्रस्तावों द्वारा ब्रिटिश सरकार अगस्त १९४० के प्रस्तावों से कुछ आगे अवश्य बढ़ी थी जैसा कि अप्रलिखित बातों से स्पष्ट होगा—(१) इन्होंने भावी भारतीय संघ को ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल से सम्बन्ध-विच्छेद करने की स्वतन्त्रता दी। (२) भारत के नये संविधान का निर्माण पूर्णतया भारतीय प्रतिनिधियों के हाथों में सौंपा जा रहा था यद्यपि ब्रिटेन द्वारा उसकी स्वीकृति कुछ शर्तों के आधीन होती। (३) जबकि अगस्त प्रस्ताव में भारतीय नेताओं को भारत के नये संविधान के सिद्धान्तों और उसके निर्माण के ढंग पर विचार करने के लिये आमन्त्रित किया गया था, क्रिप्स प्रस्तावों में संविधान निर्मात्री सभा की योजना प्रस्तुत की गई। (४) ये प्रस्ताव अन्तर्कालीन सरकार के रूप के बारे में भी अगस्त प्रस्तावों से कुछ आगे बढ़े। इन प्रस्तावों के सम्बन्ध में कांग्रेस कार्यसमिति ने २ अप्रैल १९४२ को एक प्रस्ताव स्वीकार किया, जिसके महत्वपूर्ण अंग निम्न-लिखित हैं—

युद्ध के प्रति कांग्रेस का दृष्टिकोण—इसमें भागले ने के लिये एक आवश्यक शर्त भारत की स्वतन्त्रता है, क्योंकि वर्तमान में स्वतन्त्रता की प्राप्ति से ही करोड़ों व्यक्तियों के हृदय में वह ज्वाला की ज्योति जगेंगी जो उन्हें कार्य करने के लिये उत्साहित कर सकती है। केवल स्वतन्त्र भारत ही देश की प्रतिरक्षा का भार राष्ट्रीय आधार पर सभाल सकता है। क्रिप्स प्रस्तावों में भारत की भावी स्वतन्त्रता के साथ चुभने वाले प्राविधान व प्रतिबन्ध—संविधान सभा की रचना ऐसी होगी जिसमें जनता द्वारा स्व-भाग्य निर्णय का अधिकार अप्रतिनिधिपूर्ण तत्वों द्वारा दूषित कर दिया गया है। देशी रियासतों की ६ करोड़ जनता का लेशमात्र भी ध्यान नहीं रखा गया है और उनके प्रति वस्तुओं जैसा व्यवहार किया गया है।

प्रान्तों को अलग रहने का अधिकार—पहले से ही प्रान्तों के लिये सघ से अलग रहने के अधिकार को स्वीकार कर लेना भारतीय एकता पर एक गहरी चोट है और बंभनस्य का बीज है जिससे प्रान्तों में कठिनाइयाँ बढ़ेंगी और जिसके कारण यह भी कठिनाई आ सकती है कि देशी रियासतें सघ में सम्मिलित न हों। कांग्रेस भारतीय स्वतन्त्रता और एकता से बंधी है। फिर भी कार्य समिति किसी भाग की जनता को अपनी इच्छा के विरुद्ध संघ में सम्मिलित होने के लिये बल का प्रयोग

नहीं कर सकती। प्रत्येक भूमिगत इन्ग्लैंड को भारतीय गंध में अधिरु-  
तम स्वाधीनता मिलनी चाहिये।

**प्रतिरक्षा पर नियन्त्रण का प्रश्न**—अभी तो ब्रिटिश सरकार के प्रस्ताव और अपूर्ण हैं और वेगला प्रतीत होता है कि उनके द्वारा वर्तमान ढांचे में कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन नहीं होगा। यह बड़ा गया है कि हर अवस्था में भारत की प्रतिरक्षा के लिये ब्रिटिश सरकार उत्तरदायी रहेंगी। मसिनि यह बात फिर से कहना चाहती है कि वर्तमान में भारतीयों द्वारा उत्तर-  
दायित्व मभावने की एक आवश्यक शर्त यह है कि वे यह अनुभव करें कि वे स्वतन्त्र हैं और उन पर अपने देश की प्रतिरक्षा का भार है, अतएव वर्तमान में ही स्वतन्त्रता और पूर्ण उत्तरदायित्व मिलना चाहिये। इसके बिना ये प्रस्ताव अस्वीकार्य हैं।

उन अवसर पर जवाहरलाल नेहरू ने यह मत प्रकट किया था—'ब्रिष्म प्रस्तावों का वास्तविक अर्थ यह है कि सरकार की वर्तमान दनावट पूर्णतया पूर्ववत् ही जारी रहेगी, वाइसराय की मनचाही शक्तियाँ स्थिर रहेंगी और हम में से कुछ उसके पीछे चलने वाले वही रहने हुए मेवको के ममान होंगे और केन्डीन प्रादि की देखभाल करेंगे।<sup>4</sup> कांग्रेस अपने लिए सत्ता नहीं चाहती, परन्तु हम चाहते हैं कि सम्पूर्ण भारतीय जनता स्वतन्त्रता व सत्ता प्राप्त करे। साम्प्रदायिक अन्तर बहुत सीमा तक ब्रिटिश शासकों द्वारा पैदा किये गये हैं। ब्रिटिश सत्ता हस्तांतरण नहीं करना चाहती और सभी दलों ने क्रिष्म प्रस्तावों को अस्वीकार किया है। यह कहना कि महात्मा गांधी के विरोध के कारण कांग्रेस ने उन्हें अस्वीकार किया, पूर्णतया असत्य है। अधिकतर अन्य नेताओं की भांति उन्होंने भी उन्हें अस्वीकार किया है। यदि सम्पूर्ण राष्ट्र को भारत की प्रतिरक्षा के लिए तैयार करना है तो यह आवश्यक है कि भारतीयों को लड़ने के लिए कुछ दिनों अर्थात् उनकी स्वतन्त्रता। भविष्य का कोई वायदा उन्हें प्रेरित नहीं कर सकता। वास्तव में, यही बात सबसे बड़े महत्व की थी। महात्मा गांधी ने इन प्रस्तावों के विषय में कहा था कि वे आगे की तारीख में भूनाया जा सकने वाला चैक (Post-dated

4 "The fact was that the British Government was not willing to transfer power whereas the Congress demanded a real and tangible advance towards complete independence. According to Mr. Sorenson, a member of the British Parliament, the Congress demanded "an initial pledge of complete responsibility for the formation of the Government. They felt that if they were to have a really responsible Central Government then, instead of the Viceroy acting as Prime Minister, they should have their own Prime Minister and that Prime Minister...should have the responsibility of forming a Government at the centre to act during the war period"

Chatterji, A, *The Constitutional Development of India: 1937-47* p. 93-4.

Cheque) था। इस वाक्यांश में किन्हीं आलोचकों ने ये शब्द और जोड़ दिये थे 'ऐसे चेक के नाम जो टूटने वाला है।'

मुस्लिम लीग ने कल्प प्रस्तावों के बारे में ११ अप्रैल को अपना निर्णय दिया। लीग कौमिल ने इस बात पर सतोष प्रकट किया कि प्रत्यक्ष रूप में उसमें पाकिस्तान की स्थापना का सम्भावना स्वीकार को गड़ है, परन्तु वेद की बात है कि प्रस्तावों में कोई आधा-अधूरा सुधार नहीं किया जा सकता। अतएव निम्नलिखित कारणों में ये प्रस्ताव स्वीकार्य नहीं—

- (१) दो राष्ट्र एक मध्य में नहीं रह सकते। मुसलमान सम्पूर्ण भारत के लिए एक ही संविधान सभा में भाग नहीं ले सकते। संविधान सभा में मुसलमानों का प्रतिनिधित्व पृथक् निर्वाचन पद्धति द्वारा होना चाहिए, चूँकि संविधान सभा में निर्णय बहुमत द्वारा होगा, इसलिए मुसलमान हिन्दुओं की दया पर निर्भर रहेंगे। प्रान्तों को मध्य में खलव रहने का अधिकार प्राप्त नहीं है—(अ) प्रान्तों का इस प्रश्न पर निर्णय जानने का कोई सतोपजनक हल नहीं, (आ) प्रान्तीय विधान मण्डलों में मुसलमानों का प्रतिनिधित्व अपर्याप्त है, सम्पूर्ण व्यवस्था जनसंख्या के जनमत (plebiscite) के मुस्लिम लीग विरुद्ध है। (३) देसी रियासतों को मध्य में सम्मिलित होने अथवा न होने की पूर्ण स्वतन्त्रता होनी चाहिए। (४) भारत और ब्रिटेन के बीच मध्य के प्राविधान अपर्याप्त है। (५) अन्तर्हालीत व्यवस्था के लिए कोई निश्चित प्रस्ताव नहीं है।



## सत्ता का हस्तान्तरण

१. विप्लव प्रस्तावों की असफलता के उपरान्त गर हर्टफर्ड क्रिया की अग्रगण्यता के उदयान दोनों देशों के प्राणों सम्बन्ध पहले से भी अधिक बिगड़ गये। एक ओर भारतीयों के हृदयों में घटने काफलों के प्रति घृणा और कटुता बढ़ी और दूसरी ओर घटने ने भारत के राष्ट्रवादियों को बदनाम करने के लिए अमरीका आदि देशों में यह भ्रंश प्रचार करना आरम्भ किया जि वापस व महात्मा गांधी का भूलाय दण्ड, जर्मियों की घोर या। इन परिस्थितियों में महात्मा गांधी ने विदेशी जागरो व देशवादियों के सामने एक नया विचार रखा।

भारत छोड़ो (Quit India)—महात्मा गांधी ने देशवादियों को एक नया नारा दिया 'घटनें भारत छोड़ो'। गांधी जी ने इन गुभाव को भारत ही नहीं घटनें के लिए में भी बनाया। महात्मा गांधी के इन गुभाव के आधारभूत सिद्धांत का मार यह था—'भारत में ब्रिटिश जागरो का रहना आपान को भारत पर प्राक्रमण के लिए आमन्त्रण देना है। उनके भारत छोड़ने में यह भारत पर जायेगा। भारत को ईस्वर के हाथों में छोड़ दो अथवा प्रचलित भाषा में घरावरना पर भारत को छोड़ दो। तदन्तर अभी दल प्राण में या तो मुक्तों की मर, मरेंगे या जब वास्तविक उत्तरदायित्व उनके सामने होगा तो वे कोई न्यायोचित समझौता कर लेंगे।' १ 'भारत छोड़ो' विषय पर गांधी जी के लेख और विचार 'हरिजन' तथा अन्य समाचार-पत्रों द्वारा व्यापक रूप में फैल गये। वापसी नेताओं ने सत्ता पाने के लिए एक प्रतिम और क्षति सम्भार आन्दोलन की बात करनी आरम्भ की और उनके लिए मगठन को तैयार भी किया जाने लगा। भारत छोड़ो आन्दोलन अपनी चरम सीमा पर तब पहुंचा जबकि ८ अगस्त १९४२ को बम्बई में वापस महामिति ने इन सम्बन्ध में अपना ऐतिहासिक मन्त्र्य स्वीकार किया जिसने महत्वपूर्ण प्रयोग का मार प्रकलित है—

1 "Leave India in God's hands or in modern parlance to anarchy, which may lead to internecine warfare for a time or to unrestrained dacoities. From these a true India will rise in place of the false one we see."

भारत में ब्रिटिश शासन का तुरन्त ही अन्त होना भारत तथा साथी देशों की सफलता के लिए अति आवश्यक है। इस शासन का जारी रहना भारत को निरन्तर गिरा रहा है और देश अपनी प्रतिरक्षा के लिए कमजोर होता जा रहा है। फासिस्टवाद के विरुद्ध सफलता पुराने उद्देश्यों, नीतियों व उपायों से चिपके रहने पर नहीं प्राप्त हो सकती। भारत की स्वतन्त्रता से ही ब्रिटेन और संयुक्त राष्ट्रों को आका जायेगा। स्वतंत्र भारत इस सफलता को अवश्य प्राप्त कर सकेगा, क्योंकि यह अपने सभी माधनों को स्वतंत्रता के लिए तथा फासिस्टवाद, नाजीवाद और साम्राज्यवाद के आक्रमणों के विरुद्ध लड़ा देगा। स्वतंत्र भारत ब्रिटिश साम्राज्यवाद का चिन्ह बना हुआ है। परन्तु स्वतंत्रता की प्राप्ति ही युद्ध के रूप को बदल सकती है, भावी वायदे नहीं। अतएव अखिल भारतीय कांग्रेस समिति अत्यधिक जोरदार शब्दों में भारत में ब्रिटिश सत्ता के हट जाने की माग दोहरानी है।

भारतीय स्वतंत्रता की घोषणा पर एक स्थायी राष्ट्रीय सरकार बनेगी, जिसमें सभी देश के प्रमुख दलों और समूहों का सहयोग प्राप्त हो। इसका प्रथम कर्तव्य भारत की प्रतिरक्षा करना होगा। यह एक संविधान सभा के लिये भी योजना निकालेगी। भारत का संविधान संघात्मक होगा, जिसमें इकाइयों को पूर्ण स्वाधीनता प्राप्त होगी। भारत की स्वतंत्रता के पीछे अन्य देशों व एशिया के राष्ट्रों की स्वतंत्रता आयेगी। भारत एक ऐसे विश्व संधि की सरकार की स्थापना के पक्ष में है जिसमें सभी स्वतंत्र राष्ट्र सम्मिलित हों। ऐसे संधि की स्थापना के उपरांत निःशस्त्रीकरण व्यावहारिक हो। यह समिति किसी भी प्रकार में चीन या रूस की प्रतिरक्षा को हाथ न पहुँचाने के लिए चिन्तित है। अतः ब्रिटेन और संयुक्त राष्ट्रों से फिर अपील करती है। यह माग न माने जाने की अवस्था में समिति एक अत्यधिक व्यापक पैमाने पर महात्मा गांधी के नेतृत्व में अहिंसात्मक सघर्ष चलाने की विवश होकर आज्ञा देती है। यह भारतीयों से अपील करती है कि इस आन्दोलन का आधार अहिंसा हो और प्रत्येक व्यक्ति अपना मार्ग प्रदर्शन करे। जब भी सत्ता आयेगी वह मारी जनता की रहेगी।

जवाहरलाल नेहरू के मतानुसार उपर्युक्त मंचकी न था। यह तो एक आमंत्रण और स्पष्टीकरण था। यह एक सहयोग करने का प्रस्ताव था। महात्मा गांधी ने चीन के तत्कालीन सर्वोच्च चीफ कार्डेशोक को भेजे अपने पत्र में लिखा था कि वे कोई पग जल्दबाजी में न उठावेंगे। परन्तु इस निश्चय के पाम होने के तुरन्त बाद सरकार ने पहल किया और कांग्रेस के सभी बड़े नेताओं को बन्दी बना लिया। कांग्रेसी नेताओं व कार्यकर्ताओं की देशव्यापी गिरफ्तारियाँ

हुई और जनता के सभी नेता बन्दी बना लिए गये, किन्तु जनता ने सरकार की इस चुनौती का खुले विद्रोह द्वारा जवाब दिया। नेताओं की अनुपस्थिति में जनता ने राष्ट्रीय स्वतंत्रता की प्राप्ति के लिए अपूर्व उत्साह, त्याग और निर्भीकता का परिचय दिया। अनेक स्थानों पर विभिन्न प्रकार के भ्रातृकारी कार्य किये गये, जिनमें तार काटना, रेलों की पटरियाँ उखाड़ना इत्यादि मुख्य थे। सरकार का दमन-चक्र भी बड़े जोर से चला। सैकड़ों स्थानों पर गोलियाँ चलाई गईं। बहुत से नर और नारियों ने अपना जीवन बलिदान किया और बहुत बड़ी सरया हताहत हुई। हथारों व्यक्तियों को बिना मुकदमा चलाये जेलों में बन्दी बनाया गया तथा उन्हें साधारण अपराधों व भूठे आरोपों के आधार पर अत्यधिक कठोर दण्ड दिया गया। कुछ स्थानों पर तो जनता के विद्रोह को शान्त करने के हेतु दमवारी तक की गई और कई क्षेत्रों से कुछ समय के लिये ब्रिटिश शासन का प्रायः अन्त ही हो गया। ऐसे समय में मुस्लिम लीग और साम्यवादी दल ने सरकार का साथ देकर देश के प्रति विश्वासघात किया। ई० डब्लू० आर० लुम्बी ने मुस्लिम लीग की प्रतिप्रिया के बारे में लिखा है कि मि० जिन्नाह ने कांग्रेस की इस मांग की निन्दा की थी, जिसके अनुसार कांग्रेस वाइसरॉय की कार्यकारिणी परिषद् को एक मन्त्रिमण्डल का रूप देना चाहती थी और जिसके कारण क्रिप्स योजना विफल रही, क्योंकि कांग्रेस राष्ट्रीय स्वतंत्रता के नाम से सरकार पर अपना नियन्त्रण स्थापित करना चाहती थी जिसके फलस्वरूप मुसलमान और अन्य अल्पसंख्यक उसकी दया पर निर्भर रहते। अब लीग ने कांग्रेस के खुले विद्रोह की निन्दा की, क्योंकि सीधी कार्यवाही द्वारा कांग्रेस उसी उद्देश्य को प्राप्त करना चाहती थी, अतएव लीग ने सभी मुसलमानों से अपील की कि वे इस आन्दोलन से कोई सम्बन्ध न रखें। इस बीच में लीग ने ब्रिटिश सरकार को उसके युद्ध प्रयत्नों में मुसलमानों के पूर्ण सहयोग का आश्वासन दिया।<sup>2</sup>

लगभग दो वर्ष तक सवैधानिक गतिरोध को दूर करने के लिये कोई बातचीत अथवा प्रयत्न न हुआ। १३ फरवरी १९४३ को भारत सरकार ने एक पुस्तिका प्रकाशित की, जिसका नाम था 'सन् १९४२-४३ की अव्यवस्था के लिये कांग्रेस का उत्तरदायित्व' (Congress Responsibility for the Disturbances, 1942-43)। इसमें कांग्रेस और गांधी जी पर यह दोष लगाया गया था कि ९ अगस्त के बाद होने वाली व्यापक अव्यवस्था (गडबड) के लिये वे उत्तरदायी थे। १९ अप्रैल १९४२ के बाद दिये गये गांधी जी के भाषणों से अनेक उद्धरण देकर यह दिखाने का प्रयत्न किया गया था कि गांधी जी का आन्दोलन एक खुला विद्रोह था। नजरबन्दी की दशा में ही गांधी जी ने सरकार के आरोपों का उत्तर १५ जुलाई १९४३ को भेजा। उसके बाद भारत सरकार और गांधी जी के बीच पत्र-व्यवहार चला, जिसमें गांधी जी ने सरकार के आरोपों को गलत

वताया और उल्टे सरकार पर आरोप लगाये तथा छानबीन के लिये एक निष्पक्ष न्यायाधिकरण बैठाने की माग की। सरकार ने इस बात पर जोर दिया कि जब तक थग्स प्रस्ताव वापिस नहीं लिया जाता सरकार कोई पग न उठा सकेगी। उसके जवाब में गांधी जी ने कहा कि ऐसा निर्णय तो केवल अखिल भारतीय कांग्रेस समिति ही ले सकती है। फिर भी सन् १९४४ में गांधी जी को कारामुक्त किया गया। उन्होंने छूटने के बाद शीघ्र ही मि० जिन्नाह से बम्बई में उन्हीं के निवास स्थान पर हिन्दू-मुस्लिम समझौते के लिये कई दिन तक वार्ता की जिसका आधार श्री राजगोपालाचारी का यह फार्मूला था, स्वतन्त्र भारत के संविधान के बारे में नीचे लिखी शर्तों के आधीन मुस्लिम लीग भारत के लिये स्वतन्त्रता की माग का अनुमोदन करती है और यह सक्रमणकाल के लिये अस्थायी सरकार निर्माण कार्य में कांग्रेस से सहयोग करेगी।

(१) युद्ध के उपरान्त भारत के उत्तर-पूर्व तथा उत्तर-पश्चिम में मुस्लिम बहुसंख्यक प्रदेशों की सीमा निश्चित करने के लिये एक आयोग नियुक्त किया जायेगा। इन प्रदेशों में बयस्क अथवा अन्य व्यावहारिक मताधिकार के आधार पर भारत में अलग होने के प्रश्न पर जनमत कराया जायेगा। यदि बहुसंख्या भारत से अलग एक प्रभुसत्तापूर्ण राज्य बनाने के पक्ष में हुई तो उसके निर्णय को कार्यान्वित किया जायेगा; परन्तु सीमा स्थित जिलों को भारत या नये राज्य में सम्मिलित होने का निश्चय करने का अधिकार रहेगा। (२) जनमत से पूर्व सभी दलों को अपने-अपने दृष्टिकोण का प्रचार करने की स्वतन्त्रता होगी। (३) यदि पृथक्करण हुआ तो दोनों राज्यों के बीच प्रतिरक्षा, व्यापार, मचार तथा अन्य ऐसे ही आवश्यक प्रयोजनों के लिये आपसी समझौते किये जावेंगे। (४) जनता का एक राज्य से दूसरे राज्य में जाकर बसना उनकी स्वेच्छा पर निर्भर करेगा। (५) ये शर्तें तभी लागू होंगी जबकि ब्रिटेन भारत को पूर्ण सत्ता सौंप देगा।

निर्दल सम्मेलन (No-Party Conference)—गांधी-जिन्नाह वार्ता विफल रही और जनता में फिर निराशा छा गई। उसके उपरान्त उन्नीस वर्ष निर्दलीय नेताओं का एक सम्मेलन हुआ और उसने एक समिति बँटाई जो सभ्रू समिति कहलाई। इस समिति में कई उच्च देशभक्त व विचारशील व्यक्ति सदस्य थे। इस समिति ने क्रिप्स प्रस्तावों के सम्बन्ध में मुस्लिम लीग की पाकिस्तान के लिये माँग और प्रान्तों को भारतीय सभ से अलग रह सकने का अधिकार दिये जाने को अस्वीकार किया; किन्तु उन प्रस्तावों के संविधान निर्माण सम्बन्धी अंश को इन सुधारों के साथ स्वीकार किया—(१) संविधान निर्मात्री सभा की कुल सदस्य संख्या १६० रहे और स्थानों का वितरण इस प्रकार हो—हिन्दू ५१, मुसलमान ५१, अनुमूचित जातियाँ २०, विशेष हित १६, मिक्ल ८ और भारतीय ईमाई ७, पिछड़े

हुये क्षेत्र और जन जातियाँ ३, आन्ध्र भारतीय २, यूरोपियन १, पारसी १ । इस प्रकार इसने सबकुछ हिन्दुओं और मुसलमानों के समान प्रतिनिधित्व (Parity of Representation) का नया विचार दिया जिसमें कि साम्प्रदायिक एकता बर्धे; परन्तु इसके साथ ही मयुक्त निर्वाचन प्रणाली की व्यवस्था पर बल दिया । (२) मविधान में मूल अधिकारों की विस्तृत घोषणा को सम्मिलित किया जाय यथा व्यक्ति की स्वतंत्रतायें, प्रेस और मध की स्वतंत्रता, सभी नागरिकों को बिना किसी भेदभाव के समान नागरिक अधिकार, (३) पूर्ण धार्मिक स्वतंत्रता और (४) सभी सम्प्रदायों की भाषाओं और मस्कृति की रक्षा । इस प्रकार के अधिकारों का मविधान में परिगणन करना अति आवश्यक व देश हित में ही होना ।

इस ममिति ने मधीय विधानमण्डल के निचले मदन एमेम्बली में भी मुसलमानों और सबकुछ हिन्दुओं को समान प्रतिनिधित्व देने का प्रस्ताव रखा । इसने देश में विरोध का तूफान खड़ा कर दिया । मप्रू समिति की मिफारिन्स के अनुसार १५ करोड में अधिक सबकुछ हिन्दुओं को ८ करोड मुसलमानों के बराबर राजनैतिक अधिकार मिलते, इस प्रकार का अप्रजातांत्रिक अधिकार एक समुदाय को दूसरे की कीमत पर दिया जाना न्यायोचित न था, साथ ही इसमें मुसलमानों का हठीलापन और भी बढ़ता । जहाँ तक मधीय कार्यपालिका का मन्धन्ध है मप्रू समिति ने ये मुभाव दिये—(१) मधीय विधानमण्डल के प्रमुख तत्वों का मिला-जुला मन्त्रिमण्डल बने जो ब्रिटिश मसदोम प्रणाली के अनुसार उत्तरदायी हो या (२) व्यवहार में स्विस नमूने की कार्यपालिका बने । यदि पहले प्रकार के मिला-जुले मन्त्रिमण्डल की व्यवस्था सफल न हो तो फिर बाद में मध तथा प्रान्तों दोनों में ही स्विस ढग की कार्यपालिकायें बनें । उन परिस्थितियों में एक दलीय मन्त्रिमण्डल का रहना अद्वैतान्तिक दृष्टि से तो सर्वथा उचित था, किन्तु ध्यावहारिक दृष्टि से उममें कठिनाइयाँ रहती—ऐसा स्वीकार किया जा सकता है । अन्त में, इस योजना का सबसे बड़ा दोष यह था कि मविधान सभा के बहुत से निर्णयों के बहुमत से बंध होते और यदि उन मामलों पर आवश्यक बहुमत एक या दूसरी ओर न होता तो ब्रिटिश सरकार के पचाट (award) को स्वीकार किया जाता । इस समिति की मिफारिन्स का किसी भी प्रमुख दल ने स्वागत न किया फिर भी समान प्रतिनिधित्व का सिद्धान्त नेताओं के मन में घूमने लगा ।

भूलाभाई देसाई-लियाकत पैबट—सन् १९४५ के अन्त तक युद्ध में साथी देशों ने अफ्रीका व यूरोपीय रणक्षेत्रों पर विजय पाती थी । धव ऐसा समय आ रहा था जबकि ब्रिटेन भारत के सर्वधार्मिक विकास की समस्या पर ध्यान दे सकता था । देश के कुछ कांग्रेसी नेताओं में सर्वधार्मिक गतिरोध का अन्त करने की चिन्ता थी । तत्कालीन केन्द्रीय एमेम्बली में कांग्रेस व मुस्लिम लीग दलों के नेताओं—भूलाभाई देसाई व लियाकत अली खान—के बीच एक प्रकार का समझौता हुआ । उमका मार यह था कि केन्द्र में एक अस्थायी राष्ट्रीय सरकार (Provisional

National Government) बनाई जाय जिसका आधार कांग्रेस व मुस्लिम लीग के बीच समान प्रतिनिधित्व हो अर्थात् दोनों में से प्रत्येक दल को ४० प्र० श० स्थान मिलें और शेष २० प्रतिशत स्थान अन्य दलों को दिये जायें जबकि इस पैकट के अनुसार केन्द्रीय सरकार सन् १९३५ के कानून के अन्तर्गत ही रहकर कार्य करती, किन्तु कांग्रेस और लीग में यह समझौता रहता कि कोई भी विधेयक गवर्नर-जनरल की शक्ति द्वारा लागू न किया जायगा यदि उसे सदन पास न करे। इस प्रकार गवर्नर-जनरल की प्रतिबंध शक्ति को हटाने और सरकार को निर्वाचित विधान-मण्डल के प्रति उत्तरदायी बनाने की योजना सोची गई थी।<sup>3</sup> परन्तु इस प्रकार की सरकार का निर्माण तभी हो सकता था जबकि सरकार भारतीयों को कुछ वास्तविक सत्ता सौंपने को तैयार होती। अतएव इसका भी कोई फल न निकला।

## २. बंकेल योजना

१९४५ के आरम्भ में भारतीय सेना के भूतपूर्व सर्वोच्च सेनापति लार्ड बंकेल को ब्रिटिश सरकार ने भारत का गवर्नर-जनरल नियुक्त किया। ब्रिटिश साम्राज्य में यह सर्वोच्च पद उन्हें उत्तरी अफ्रीका में शत्रुओं पर विजय पाने के फलस्वरूप दिया गया था। नये गवर्नर-जनरल ने कार्य-भार सभालने के कुछ ही दिन बाद संबैधानिक गतिरोध को दूर करने के लिये प्रयत्न करना आरम्भ किया। वह इस सम्बन्ध में ब्रिटिश सरकार से परामर्श करने के लिये लन्दन गये। १४ जून को वहाँ से वापस आने पर उन्होंने अपने रेडियो द्वारा प्रसारित भाषण में घोषित किया कि ब्रिटिश सरकार ने उन्हें भारतीय नेताओं के सामने गतिरोध को दूर करने तथा भारत को स्वशासन के पथ पर आगे बढ़ाने के उद्देश्य में कुछ प्रस्ताव रखने का अधिकार दिया है। यह बात स्पष्ट की गई है कि ब्रिटिश सरकार का इरादा भारत में कोई भी ऐसा परिवर्तन न करने का है जो प्रमुख भारतीय सम्प्रदायों की इच्छा के विरुद्ध हो, परन्तु ब्रिटिश सरकार इस बात के लिये तैयार थी कि यदि भारतीय राजनैतिक दल उनके मुझावों को मानकर जापान के विरुद्ध युद्ध को सफलतापूर्वक अन्त तक ले जाने तथा विजय के उपरान्त भारत के पुर्ननिर्माण में सहयोग देने की उद्यत हों तो अन्तरिम काल में भी कोई पग आगे बढ़ाया जा सकेगा। इस उद्देश्य

3 The following steps were proposed to be taken to end the political deadlock: "The Congress and the League would agree that they would join in forming an Interim Government in the centre consisting of (a) equal numbers of persons nominated by the Congress and the League in the Central Legislature, (b) representatives of the minorities, and (c) the Commander-in-Chief. While the Government would be formed and would function within the framework of the existing Government of India Act, it would be clearly understood between the Congress and League that any measure not passed by the House should not be enforced or sought to be enforced by any of the powers of the Governor-General. This would serve to eliminate in action the vote of the Governor-General and make the nominees responsible to the elected legislature."

मे ब्रिटिश सरकार गवर्नर-जनरल की कार्यकारिणी परिषद् की रचना में एक महत्वपूर्ण परिवर्तन करने को तैयार है। प्रस्ताव रखा गया कि परिषद् का पुनर्निर्माण किया जाय और गवर्नर-जनरल मन्त्रिमण्डल में परिषद् के सदस्यों को ताज द्वारा नामजद कराने के लिये भारत के केन्द्रिय व प्रांतीय राजनैतिक जीवन के नेताओं में से इन अनुपात में छाटे कि उनमें प्रमुख सदस्यों को सम्बुद्ध प्रतिनिधित्व प्राप्त हो। उसमें सबके हिन्दुओं व मुसलमानों के प्रतिनिधित्व की नगदा समान होनी न कि कांग्रेस और मुस्लिम लीग की, जेगा कि भूगार्द-न्यायक नमभौते में तय हुआ था। अतएव गवर्नर-जनरल में भारतीय नेताओं को कार्यकारिणी परिषद् के पुनर्निर्माण के विषय में परामुज करने के हेतु आमन्त्रित करने का प्रस्ताव रखा। परिषद् में गवर्नर-जनरल और उच्चोच्च मनापति को छोड़ सभी सदस्य भारतीय होने थे, यहाँ तक कि परराष्ट्र-सम्बन्ध विभाग भी किसी भारतीय सदस्य के अधीन रहता।

एक दूसरा पग यह उठाया जाना था कि भारत में ब्रिटेन का हाई कमिश्नर नियुक्त किया जाता। परिषद् को अपने कार्य वर्तमान मन्त्रिमण्डल के अन्तर्गत रहकर ही करने अर्थात् गवर्नर-जनरल की उसके निर्णयों को न मानने (Veto) की शक्ति बनी रहती, परन्तु यह कडा गया था कि गवर्नर-जनरल अपनी इस शक्ति का प्रयोग ऐसे ढंग में न करेगा जो न्यायोचित न ठहराया जा सके। पुनर्निर्मित परिषद् के मुख्य कृत्य अग्रलिखित होने—(१) जापान के विरुद्ध जय तक कि बहु पराजित हो युद्ध का मचालन पूर्ण शक्ति में करना। (२) ब्रिटिश भारत के शासन को जय तक कि नया मन्त्रिमण्डल बनकर लागू हो, चलाना। (३) जय भी सरकार के सदस्य समझें कि समझौता सम्भव है, वे स्थायी मन्त्रिमण्डल के प्रश्न पर विचार करें। यह कार्य सबसे अधिक महत्वपूर्ण होगा। गवर्नर-जनरल ने अपने वक्तव्य में यह भी स्पष्ट किया था कि यदि इस उद्देश्य के लिये बुलाया गया शिमला सम्मेलन असफल रहा तो वर्तमान पद्धति ही जारी रहेगी। साथ ही इन प्रस्तावों का देशी रियासतों पर कोई प्रभाव न पड़ा। शिमला सम्मेलन की सफलता के लिये यह आवश्यक था कि कांग्रेस के उच्च नेताओं को कारामुक्त किया जाय, अतएव ऐसे आदेश दिये गये।

बैकल प्रस्तावों का देश के सभी राजनैतिक दलों ने स्वागत किया। कांग्रेस कार्यसमिति ने नये प्रस्तावों पर विचार किया। जनता के प्रति अपने उत्तरदायित्व को समझते हुये समिति भी उनकी स्वीकृति के पक्ष में ही दिखाई पड़ती थी। परन्तु गांधी जी ने इन प्रस्तावों के विरुद्ध यह आक्षेप रखा कि इनमें सबका हिन्दू (Caste Hindus) और अन्य हिन्दू का अन्तर किया गया तथा नव निर्मित होने वाली परिषद् में साम्प्रदायिक आधार पर समानता रखी जानी थी। मुस्लिम लीग ने भी कुछ बातों पर स्पष्टीकरण चाहा, विशेष रूप में अन्य सम्प्रदायों के प्रतिनिधियों

की ठीक-ठीक नस्य के बारे में । फिर भी प्रमुख दलों के नेताओं ने शिमला सम्मेलन में भाग लेने का निश्चय किया ।

शिमला सम्मेलन—जुलाई १९४५ के आरम्भ में शिमला सम्मेलन आयोजित हुआ । सम्मेलन में बंधेन प्रस्तावों में अन्तर्निम सरकार के निर्माण सम्बन्धी माधारण सिद्धान्तों को स्वीकार किया । कांग्रेस ने अपने कुछ सिद्धान्तों को त्याग कर भी समझौते के लिये तत्परता दिखाई और एकमात्र राष्ट्रीय मगठन होने के दावे तक को छोड़ने का निश्चय किया । परन्तु मुस्लिम लीग ने अपने इस दावे को नहीं छोड़ा कि नई परिपद् में सभी मुस्लिम सदस्यों को नामजद करने का अधिकार केवल उसे ही हो । कांग्रेस अपने को राष्ट्रीय मगठन के स्थान पर साम्प्रदायिक मगठन कहलाना कभी पसन्द न कर सकती थी । अतः कांग्रेस इस बात पर अड़ी रही कि अपने द्वारा नामजद सदस्यों की सूची में वह एक मुसलमान का नाम अवश्य ही सम्मिलित करेगी । यहाँ यह जान लेना आवश्यक है कि कांग्रेस के इस दावे का समर्थन गैर-लीगी मुस्लिम नेताओं ने भी किया, जिनमें कि पंजाब के मुख्य मंत्री सर खिजर हयात खाँ भी थे । कांग्रेस डा० जाकिर हुसैन जैसे प्रख्यात विद्वान को अपनी सूची में सम्मिलित करना चाहती थी और इसके परिणामस्वरूप मुसलमानों को एक अतिरिक्त प्रतिनिधि मिलता । परन्तु मुस्लिम लीग के नेताओं ने इस बात को स्वीकार न किया । जब गवर्नर-जनरल ने स्वयं भी यह कहा कि वह मुस्लिम लीग को ही सभी मुसलमानों की एकमात्र प्रतिनिधि मस्था नहीं स्वीकार कर सकते तो मि० जिन्नाह ने उनके प्रस्ताव अस्वीकार कर दिये । अन्त में सम्मेलन की असफलता की घोषणा स्वयं लार्ड बंधेन ने १५ जुलाई को की । सम्मेलन इस कारण से असफल रहा कि बंधेन ने परिपद् के पुनर्निर्माण के सम्बन्ध में जो प्रस्ताव (नामों की सूची) रखा उसे भी मि० जिन्नाह ने अस्वीकार कर दिया । परन्तु वाइसराय ने सम्मेलन की असफलता के लिये अत्यन्त वेद प्रकट करते हुये उसकी असफलता का पूर्ण उत्तरदायित्व अपने ऊपर लिया ।

सम्मेलन की समाप्ति पर मि० अब्दुलकताम आजाद ने, जो उस समय कांग्रेस के प्रधान थे, प्रेस सम्मेलन में बताया कि सम्मेलन की असफलता मुस्लिम लीग के दृढ़पूर्ण रुख के कारण हुई ।<sup>४</sup> बात यह थी कि जब मुस्लिम लीग ने वाइसराय के

4 "In the course of these informal talks the position taken up by Mr. Jinnah was that the Muslim League alone should nominate Muslim members in the new Executive Council, and that Congress would have no right to nominate any Muslim. The Congress found that such a position would be inconsistent with its basic national character. It was not merely a question of seats, but one affecting a fundamental principle. We were prepared to accommodate the Muslim League to the farthest possible extent, but Mr. Jinnah took up an uncompromising attitude."





और एक बार फिर से प्रबल लोकमत विदेशी प्रशासन के विरुद्ध उठा। उन्ही दिनों पार्लियामेंट का एक शिष्टमण्डल, जिसमें प्रमुख राजनीतिक दलों के प्रतिनिधि सम्मिलित थे, भारत आया। उसका भारत में आने का उद्देश्य भारतीय समस्या का अध्ययन करना तथा तथ्यों का पता लगाना था। शिष्टमण्डल ने देश के विभिन्न भागों और नगरों का दौरा किया और अनेक व्यक्तियों से भेंट की। कुछ दिन के दौरे के पश्चात् शिष्टमण्डल वापस लौट गया। उसके आने से भारतीयों के हृदय में सर्वधार्मिक समस्या के सफल हल के बारे में फिर आशाएं उत्पन्न हुईं।

पार्लियामेंटरी शिष्ट-मण्डल के चले जाने के उपरांत १६ फरवरी १९४६ को सामुद्रिक सेना की विभिन्न टुकड़ियों में एक प्रकार का विद्रोह हुआ। यह इस बात का सूचक था कि अब ब्रिटिश सरकार भारतीय सेना की सहायता से भारत पर अपनी सत्ता जारी न रख सकती थी, अतएव उसके लिये भारत छोड़ने का समय निकट आ गया था। अगले ही दिन ब्रिटेन के प्रधान मन्त्री मेजर एटली ने एक महत्वपूर्ण घोषणा की। प्रधान मन्त्री ने अपनी घोषणा में भारत के स्वतन्त्र होने के अधिकार को माना और अपनी सरकार के इस दृढ़ निश्चय को व्यक्त किया कि वह भारतीयों की स्वतन्त्रता प्राप्ति में सहायक होगी। इस घोषणा का सबसे अधिक महत्वपूर्ण अंश वह था जिसके द्वारा प्रधान मन्त्री ने यह स्पष्ट किया कि उनकी सरकार किसी भी भारतीय अल्पसंख्यक समुदाय को, वह कितना भी महत्वपूर्ण क्यों न हो, भारत की संवैधानिक प्रगति को रोकने का अधिकार न देगी, अर्थात् किसी अल्पसंख्यक सम्प्रदाय को 'विटो' का अधिकार न मिलेगा। भारतीय संवैधानिक समस्या का शीघ्र हल निकालने के उद्देश्य में प्रधान मन्त्री ने ३ मदस्यों के एक मंत्रिमण्डल मिशन को भारत भेजने की भी घोषणा की। उस मिशन के सदस्य ये थे—सर स्टेफर्ड क्रिप्स, लार्ड पैथिक लारेंस (तत्कालीन भारत मंत्री) और मिस्टर ए० बी० एलेक्जेंडर। ब्रिटिश लोक सभा में १५ मार्च को दिये गये भाषण में ब्रिटिश प्रधान मंत्री ने कहा .

“मुझे पूर्ण विश्वास है कि वर्तमान समय में राष्ट्रवाद का ज्वार भारत में ही नहीं बरन सम्पूर्ण एशिया में अधिक तेजी से बढ़ रहा है। वास्तव में, मंत्रिमण्डल के मदस्यों को भारत भेजने का स्पष्ट कारण यह है कि ऐसे जिम्मेदार व्यक्तियों को भेजा जाय कि जो स्वयं निर्णय कर सकें। यदि भारत ने कामनवेल्थ में रहने का निर्णय किया तो यह निर्णय उसकी स्वतन्त्र स्वेच्छा से होना चाहिये। कामनवेल्थ स्वतंत्र राष्ट्रों का एक स्वतंत्र सघ है। यदि दूसरी ओर भारत पूर्ण स्वतंत्रता के पक्ष में निर्णय करता है तो हमारे मत में उसे ऐसा करने का अधिकार है। हमारे लिये यह उचित होगा कि हम सक्रमण-काल में होने वाले परिवर्तनों को सुगमतापूर्वक होने में सहायता प्रदान करें। हमें अल्पसंख्यकों का बहुत ध्यान है और हम चाहते हैं कि अल्पसंख्यक भय में मुक्त होकर रह सकें।

परन्तु दूसरी ओर हमें किसी अल्पसंख्यक सम्प्रदाय को बहुसंख्यक सम्प्रदाय की प्रगति पर 'विटो' का अधिकार नहीं दे सकते" ।<sup>5</sup>

### ३. केबिनेट मिशन योजना

मार्च १९४६ में केबिनेट मिशन भारत पहुंचा और दीर्घ हो उमने दिल्ली में प्रमुख दलों के नेताओं से वार्तालाप करनी आरम्भ की। सदस्यों ने यही प्रयत्न किया कि कांग्रेस और मुस्लिम लीग में कोई समझौता हो जायें। कुछ दिन बाद त्रिदलीय सम्मेलन शिमला में चला। कांग्रेस अपने असाम्प्रदायिक आधार को छोड़ने को तैयार नहीं थी और मुस्लिम लीग ने अपने इस दावे पर बल दिया कि वह मुसलमानों की एकमात्र प्रतिनिधि संस्था थी, अतः आन्तरिक सरकार के निर्माण के धारे में कोई समझौता नहीं हो सका, क्योंकि कांग्रेस अपनी ओर से दिये जाने वाले नामों की सूची में मुस्लिम प्रतिनिधि भी सम्मिलित करना चाहती थी और मुस्लिम लीग के नेता मि० जिन्नाह किसी भी प्रस्ताव से सन्तुष्ट नहीं हुए। यद्यपि केबिनेट मिशन दोनों प्रमुख दलों में कोई समझौता नहीं कर सका फिर भी निम्न सम्मेलन निष्फल नहीं रहा, क्योंकि उसके उपरान्त ही केबिनेट मिशन ने अपनी ओर से १६ मई १९४६ का प्रसिद्ध वक्तव्य प्रकाशित किया, जिसमें भारतीय गतिरोध को सुलझाने के लिये उसने अपने सुझावों का समावेश किया था। यह बड़े सौभाग्य की बात थी कि मिशन की योजना को आरम्भ में दोनों प्रमुख दलों ने स्वीकार कर लिया। केबिनेट मिशन के वक्तव्य में कहा गया था कि उन्होंने मुस्लिम लीग की पाकिस्तान सम्बन्धी माँग पर विचार किया, परन्तु वे इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि इससे साम्प्रदायिक समस्या हल नहीं होगी और न ही वे यह न्यायोचित समझते थे कि पंजाब, बंगाल और असम के उन जिलों को, जिनमें हिन्दुओं की बहुसंख्या थी, किसी प्रकार प्रभुसत्तापूर्ण पाकिस्तान राज्य में सम्मिलित किया जाये। उन्होंने यह भी स्वीकार किया कि भौगोलिक दृष्टि में भारत एक अरण्ड राज्य था।

इसके अतिरिक्त मिशन की राय में अन्य महत्वपूर्ण बातें—प्रशासनिक, न्यायिक और सैनिक भी विचारणीय थी। कांग्रेस ने एक ऐसी योजना का सुझाव दिया था जिसके अन्तर्गत प्रान्तों को पूर्ण स्वायत्तता (full autonomy) प्राप्त होती और केन्द्र के हाथ में कम से कम विषय तथा वैदेशिक मामलें, प्रतिरक्षा और

5 His main points were - (1) Cabinet Mission would make "the utmost endeavours to help India to attain the freedom as speedily and fully as possible", and (2) India must decide for herself, whether to remain in the Commonwealth or not. He added - "But if she does so elect, it must be by her own free will. The British Commonwealth and Empire is not bound together by chains of external compulsion. It is a free association of free peoples. If, on the other hand, she elects for independence, in our view she has a right to do so. It will be for us to help to make the transition as smooth and easy as possible."

संचार रहते । उस योजना के अन्तर्गत, यदि प्रान्त बड़े पैमाने पर होने वाले आर्थिक और प्रशासनिक नियोजन में भाग लेना चाहते तो वे केन्द्र को अन्य ऐच्छिक विषय भी दे सकते थे । केबिनेट मिशन की राय में वह योजना भी अनेक सर्वधानिक विषयों और पेशीदगियों में पूर्ण थी । भारत की देशी रियासतों के विषय में मिशन ने यह मत व्यक्त किया 'स्वतन्त्रता प्राप्ति के उपरान्त ब्रिटिश ताज और देशी शासकों के बीच वे सम्बन्ध कायम न रह सकेंगे जो कि उस समय तक थे । ब्रिटेन अधिराजसत्ता (paramountcy) को न तो स्वयं रख सकेगा और न उसे नई सरकार को हस्तांतरित कर सकेगा ।<sup>6</sup> केबिनेट मिशन ने कांग्रेस की उस योजना पर भी विचार किया जिसके अनुसार कांग्रेस एक भारतीय संघ बनाना चाहती थी, परन्तु केन्द्रीय संघ और स्वाधीन प्रान्तों के बीच कांग्रेस किसी भी प्रकार के प्रादेशिक संघ अथवा कुछ सामान्य प्रयोजनों के हेतु समूह संविधान के विरुद्ध थी । इसके आगे केबिनेट मिशन ने अपने उन प्रस्तावों को रखा जो उसके मत में सभी दलों के आवश्यक दलों के प्रति न्यायपूर्ण थे । उसने निम्नलिखित सिफारिशों की .

- (१) सम्पूर्ण भारत का, जिसमें ब्रिटिश भारत और देशी रियासतें सम्मिलित हैं, एक संघ होना चाहिये । संघ को केवल वैदेशिक मामलों, प्रतिकक्षा व संचार के विभागों के साथ उनके प्रशासन के हेतु आवश्यक धनराशि प्राप्त करने की शक्तियाँ प्राप्त होनी चाहियें । (२) भारतीय संघ की अपनी कार्यपालिका हो और विधान-मण्डल भी । दोनों में ब्रिटिश भारत और देशी रियासतों के प्रतिनिधि सम्मिलित हों । (३) साम्प्रदायिक प्रश्नों पर अन्तिम निर्णय केवल सदन में उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों के बहुमत से ही नहीं बरन् दोनों प्रमुख सम्प्रदायों के उपस्थित और मतदान करने वाले प्रतिनिधियों के पृथक्-पृथक् बहुमत से हो । सभी विषय और अवशिष्ट शक्तियाँ प्रान्तों को सौंपी जायें । भारतीय रियासतें उन सब विषयों और अधिकारों को अपने आधीन रखेंगी जिन्हें वे संघ को न सौंपेंगी । (४) प्रान्तों को अपने पृथक् समूह बनाने की स्वतन्त्रता हो । समूहों के संविधानों में पृथक् कार्यपालिकाएँ और विधान-मण्डल बनाने की व्यवस्था हो और प्रत्येक समूह को उन सामान्य विषयों के निर्धारण का अधिकार हो जिन्हें समूह विशेष में सम्मिलित प्रान्त, समूह के हाथों में छोड़ने को तैयार हों । (५) भारतीय संघ और प्रान्तीय समूहों के संविधानों में इस प्रकार की व्यवस्था होनी चाहिये कि उसके द्वारा कोई भी प्रान्त अपनी विधान

6 The Mission concluded this part of their statement with the categorical observation : "We are, therefore, unable to advise the British Government that the power which at present resides in British hand should be handed over to two entirely separate sovereign States."

सभा के बहुमत में प्रथम १० वर्ष पश्चात् और फिर प्रति १० वर्ष पश्चात् सविधान की धाराओं पर पुनर्विचार करने का प्रस्ताव पास कर सके ।

केबिनेट मिशन की योजना में सविधान सभा की रचना का भी वर्णन था । उसकी कुल सदस्य संख्या ३८५ नियत की गई थी । उसके स्थान प्रान्तों और रियासतों में इस प्रकार वितरित किये जाते थे कि प्रति १० लाख की जनसंख्या के पीछे एक प्रतिनिधि चुना जाये । उसमें इन बातों की भी व्यवस्था थी— (अ) विभिन्न प्रान्तों के मुख्य सम्प्रदायों के कितने-कितने प्रतिनिधि होंगे । (आ) प्रत्येक प्रान्त से प्रत्येक सम्प्रदाय के प्रतिनिधियों का चुनाव उस प्रान्त की विधान सभा में उस सम्प्रदाय के प्रतिनिधियों द्वारा होगा । (इ) रियासतों का प्रतिनिधित्व भी जनसंख्या के आधार पर होगा, परन्तु उनके प्रतिनिधियों की छोट भयवा चुनाव का डग ब्रिटिश भारत से सविधान सभा के लिये चुने गये प्रतिनिधियों की वार्ता समिति (Negotiating Committee) और देशी रियासतों के नरेशों की ओर से बैठवाई गई समिति के बीच आपसी वार्ता द्वारा निर्धारित किया जाये ।

उपरोक्त के अतिरिक्त प्रस्तावित सविधान सभा अपनी इच्छा से कंसा भी सविधान बनाने के लिये स्वतन्त्र न थी और साथ ही अपने द्वारा बनाया गया सविधान वह स्वयं लागू न कर सकती थी अर्थात् वह प्रभुत्वपूर्ण सविधान सभा न होती । सविधान के आधारभूत सिद्धान्तों को तो योजना में ही दिया गया था, परन्तु सविधान सभा की कार्य-विधि पर भी प्रतिबन्ध लगाये गये थे । सत्ता का हस्तांतरण दो शर्तों के पूरा होने पर किया जाता । प्रथम, संविधान में अल्पसंख्यकों की रक्षा के हेतु पर्याप्त व्यवस्था, और दूसरे, संविधान सभा एवं सम्राट की सरकार के बीच सत्ता हस्तांतरण से उठने वाले मामलों के बारे में सन्धि का होना । इस प्रकार संविधान सभा द्वारा निर्मित संविधान पर ब्रिटिश सरकार को एक अर्थ में विटो शक्ति प्राप्त रहती है ।

### प्रतिनिधित्व की तालिका

'क' समूह

प्रान्त	साधारण	मुस्लिम	सिख	जोड़
मद्रास	४५	४	—	४९
बम्बई	१६	२	—	१८
यू० पी०	४७	८	—	५५
बिहार	३१	५	—	३६
सी० पी०	१६	१	—	१७
उड़ीसा	६	०	—	६
	१६७	२०	—	१८७

‘ख’ समूह

प्रान्त	साधारण	मुस्लिम	सिख	जोड़
पंजाब	८	१६	४	२८
पश्चिमोत्तर सीमा प्रान्त	०	३	०	३
सिन्ध	१	३	०	४
	९	२२	४	३५

‘ग’ समूह

प्रान्त	साधारण	मुस्लिम	सिख	जोड़
बंगाल	२७	३३	—	६०
आसाम	७	३	—	१०
	३४	३६	—	७०
ब्रिटिश भारत के प्रति- निधियों का जोड़	२१०	७२	४	२८६
देशी रियासतों के प्रतिनिधि				१३
कुल जोड़				३८५

पैरा १९ में संविधान सभा की कार्य-विधि का उल्लेख था। इस सम्बन्ध में मुख्य बातें निम्नलिखित थी—(१) उपरोक्त प्रकार से चुने गये प्रतिनिधि यथासम्भव शीघ्रता से दिल्ली में इकट्ठे होंगे। (२) आरम्भिक बैठक में कार्यक्रम निर्धारित किया जायेगा, प्रधान और अन्य अधिकारियों को चुना जायेगा तथा नागरिकों, अल्पसंख्यकों, जनजातियों व असम्मिलित क्षेत्रों के अधिकारों के विषय में परामर्शदात्री समितियाँ नियुक्त की जायेंगी। (३) विभिन्न समूह अपने-अपने समूह में सम्मिलित प्रान्तों के संविधान को निर्धारित करेंगे और यह भी तय करेंगे कि क्या उन प्रान्तों के लिये कोई सामूहिक संविधान बने और यदि बने तो कौन-कौन से विषय समूह के हाथों में रहें। (४) उन समूहों और भारतीय रियासतों के प्रतिनिधि फिर से एकत्रित होकर संघ का संविधान बनायेंगे। (५) भारतीय संविधान सभा में यदि कोई सदस्य महत्वपूर्ण साम्प्रदायिक प्रश्न पेश करेगा तो उसकी स्वीकृति के लिये बैठक में उपस्थित सदस्यों का बहुमत आवश्यक होगा। (६) दबौन सर्वधानिक व्यवस्था के लागू होने के उपरान्त किसी भी प्रान्त को यह अधिकार होगा कि वह उम समूह में बाहर हो

जाये जिसमें उसे रखा गया है। इस प्रकार का निर्णय नये सविधान के अन्तर्गत निर्वाचित नई प्रान्तीय विधान सभा कर सकेगी।

केबिनेट मिशन ने अपने १२ मई के वक्तव्य में देशी रियासतों के सम्बन्ध में यह घोषणा पहले ही कर दी थी कि ब्रिटिश मंत्रिमण्डल किसी भी परिस्थिति में देशी रियासतों के ऊपर प्रयुक्त की जाने वाली अपनी अधिराज सत्ता (paramountcy) का हस्तांतरण भावी भारतीय सरकार को न कर सकता है और न करेगा। परन्तु ब्रिटिश सरकार के लिये नई व्यवस्था में उम शक्ति के प्रयोग से सम्बन्धित कर्तव्यों का पालन करना भी सम्भव न रहेगा अर्थात् देशी रियासतें एक प्रकार से पुनः स्वतन्त्र हो जायेगी। सघाट और देशी रियासतों के पारस्परिक सम्बन्धों का अन्त हो जायेगा और रिक्त स्थानों की पूर्ति देशी रियासतें ब्रिटिश भारत की भावी सरकार या सरकारों से समझौते के आधार पर करेंगी। १२ और १६ मई के दोनों वक्तव्यों में दी गई उपर्युक्त बातों का सम्बन्ध मंत्रिमण्डल की दीर्घकालीन योजना से था। परन्तु नये सविधान के लागू होने तक के संक्रमण काल में एक अन्तःकालीन सरकार का निर्माण होना आवश्यक था। यह सरकार ऐसी होनी थी जिसे जनता का समर्थन प्राप्त होता। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये वाइसरॉय ने विचार विनिमय शीघ्र ही आरम्भ किया, परन्तु केबिनेट मिशन के भारत में वापस लौटने के समय तक अन्तःकालीन सरकार का निर्माण न हो सका, फिर भी उसके सदस्य इस आशा के साथ भारत में गये कि इस कार्य में शीघ्र ही सफलता मिलेगी। अन्त में, केबिनेट मिशन ने भारतीय नेताओं का ध्यान परस्पर सद्भावना और आदान-प्रदान की ओर दिलाते हुए यह आशा भी प्रगट की कि भारत स्वैच्छा से ब्रिटिश कामनवेल्थ का सदस्य बना रहेगा।

केबिनेट मिशन योजना के गुण और दोष—केबिनेट मिशन के प्रस्तावों में निम्नलिखित गुण थे—(१) उन्होंने सम्पूर्ण भारत के लिये एक संघ-निर्माण की बात मानी, पाकिस्तान की मांग को अस्वीकार किया अर्थात् भारत की अखण्डता को स्थिर रखा, (२) सविधान सभा की रचना प्रजातांत्रिक आधार पर की गई थी, क्योंकि उसमें प्रतिनिधित्व जनसंख्या के अनुपात से हुआ। देशी रियासतों अथवा अल्पसंख्यकों को अपनी जनसंख्या के अनुपात से अधिक स्थान नहीं दिये गये थे। देशी रियासतों के प्रतिनिधियों के लिये नामजदगी व निर्वाचन दोनों ही प्रथाओं का प्रयोग रखा गया। सविधान सभा में सभी सदस्य भारतीय रहे, क्योंकि यूरोपियनों को उसमें कोई स्थान नहीं दिया गया। (३) अल्पसंख्यकों के हितों की रक्षा के लिए कुछ विशेष सरक्षणों की भी व्यवस्था की गई। (४) ये प्रस्ताव एक प्रकार से समझौते पर आधारित थे, अतएव इनमें कांग्रेस और मुस्लिम लीग दोनों ही प्रमुख दलों के मुख्य दावों को न्यायोचित व न्यायपूर्ण स्थान दिया गया था। इसी कारण लीग इन प्रस्तावों को दोनों दलों ने शीघ्र ही स्वीकार किया।

दोष—(१) प्रान्तों के समूहों के बारे में प्रस्ताव पूर्णतया स्पष्ट न थे; इसी कारण आगे चलकर इस प्रश्न पर कांग्रेस व मुस्लिम लीग में गहरा मतभेद उत्पन्न हुआ और अन्त में इस योजना के स्थान पर दूसरी योजना आई। (२) यद्यपि मुस्लिम अल्पसंख्यकों के अधिकारों के संरक्षण के लिये इसमें पर्याप्त से भी अधिक व्यवस्था थी फिर भी सिखों व अनुसूचित वर्गों आदि के लिये समुचित संरक्षणों की व्यवस्था न की गई थी। इसी कारण सिखों ने इस योजना का समर्थन नहीं किया। (३) इस योजना के अन्तर्गत मविधान निर्माण का क्रम बहुत ही दोषयुक्त था। आरम्भिक कार्यवाही के बाद संविधान सभा के सदस्य पहले अपने समूहों का मविधान बनाते और तब मध का संविधान बनाया जाता। (४) इस योजना में प्रस्तावित मविधान-सभा प्रभुसत्तापूर्ण न थी। इसके द्वारा मविधान निर्माण का कार्य एक प्रस्तावित योजना व पूर्व निर्धारित सिद्धान्तों के अनुसार होता था। मविधान सभा की कार्य विधि पर भी प्रतिबन्ध लगे थे और इसका बनाया संविधान कुछ शर्तों के अधीन ब्रिटिश सरकार द्वारा स्वीकृत होने पर ही लागू होता। (५) इस योजना के अन्तर्गत बना संविधान भारी-भरकम व जटिल होता।

कांग्रेस व लीग की प्रतिक्रिया—केबिनेट मिशन के प्रस्तावों का प्रमुख दलों की ओर से कुछ मिश्रित व परिवर्तनशील स्वागत हुआ। मुस्लिम लीग ने सम्पूर्ण प्रस्तावों को स्वीकार करते हुये मि० जिन्नाह को अधिकार दिया कि वह इस सम्बन्ध में आवश्यक पण उठाये, परन्तु साथ ही इस बात पर भी बल दिया कि लीग भारतीय मध से अलग होने के अवसर पर अपनी दृष्टि रखे। कांग्रेस कार्य-समिति ने २६ जून की बैठक में संविधान निर्माण सम्बन्धी योजना को स्वीकार किया, परन्तु समिति का यह मत था कि प्रान्तों के लिए समूहों में भाग लेना अनिवार्य न था। उसने अन्तःकालीन सरकार की नीति के सम्बन्ध में कुछ स्पष्टीकरण चाहा फिर भी उससे सन्तुष्ट न हुई। वास्तव में, कांग्रेस मुस्लिम लीग के समान प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त को स्वीकार न कर सकती थी। सिखों ने इस योजना को इन आधार पर अस्वीकार किया कि प्रांतों का प्रस्तावित अनिवार्य समूहीकरण उनके हितों के लिए घातक था। कांग्रेस कार्य समिति के निर्णय के सम्पुष्टिकरण के हेतु ६ जुलाई को कांग्रेस महासमिति की बैठक हुई, जिसमें कांग्रेस के नेताओं ने निम्नलिखित विचार व्यक्त किये।

अन्तःकालीन सरकार की योजना मन्त्रिमण्डल मिशन और वाइसराय के ६ जून वाले दस्तावेज में प्रकाशित की गई। हमने इस प्रस्ताव को अस्वीकार किया, क्योंकि यह हमारी मांगों के अनुसार न था, फिर भी हमने १६ मई वाले दस्तावेज में प्रस्तावित संविधान निर्माण योजना को स्वीकार कर लिया। इस योजना में सबसे अधिक खतरनाक प्रस्ताव समूहीकरण के सम्बन्ध में है। इस सम्बन्ध में दिये गये पराग्राफ का हमारा निर्वचन यह है कि प्रान्त आरम्भ में ही यह निश्चय करने के लिये



स्वतन्त्र है कि वे उम समूह में सम्मिलित होना चाहते हैं या नहीं, जिनमें कि उन्हें रखा गया है। किसी भी प्रान्त को उमकी इच्छा के विषय में भी समूह में सम्मिलित होने के लिये बाध्य नहीं किया जा सकता।

(सरदार वटेल)

मन्त्रिमण्डल मिशन भारत को स्वतन्त्रता प्रदान करने नहीं वरन् कांग्रेस और लीग में मध्यस्थता का दिवावा करने के लिये प्राया। ब्रिटेन ने ही कथित अन्तर्गतों को जन्म दिया और अब भी उनमें लाभ उठाने का प्रयत्न कर रहा है। आज भारत के मुसलमानों में मुस्लिम लीग का अनुसरण करने वालों की संख्या चाहे बड़ी न हो परन्तु लीग अब भी ब्रिटिश जाति की मित्र है... एम. दल के नेताओं के साथ कांग्रेस का सम्बन्ध कौनसा हो सकता है? मुझे पूर्ण विश्वास है कि कांग्रेस, मुसलमानों के ऊपर जो लीग का प्रभाव है उसे सीधे सर्वसाधारण में पहुँच कर समाप्त कर सकती है।

(श्री जयप्रकाश नारायण)

समूहीकरण सम्बन्धी प्रस्तावों को स्पष्ट करते हुये सर स्टैफर्ड क्रिप्स ने ब्रिटिश लोकसभा में १८ जुलाई के भाषण में बताया कि जहाँ तक प्रान्तों के आरंभ में ही उन समूहों में जिनमें कि उन्हें रखा गया है सम्मिलित होने या न होने का प्रश्न है हमने यह पूर्णतया स्पष्ट कर दिया था कि हमारी योजना की यह एक अति आवश्यक विशेषता है। परन्तु जब समूह के मविधान की रूपरेखा बन जाये और उसके अन्तर्गत अधिक व्यापक मताधिकार के आधार पर प्रान्तीय विधानमण्डल का निर्वाचन हो जाये तो कोई भी प्रान्त समूह से अलग हो सकेगा।

चूँकि कांग्रेस ने अन्त कालीन सरकार की योजना को अस्वीकार कर दिया तो वाइसराय ने एक अस्थायी सरकार (Caretaker Government) का निर्माण किया, जिसमें केवल सरकारी अधिकारियों को ही लिया गया। इस पर मि० जिन्नाह खिन्न हुये और उन्होंने वाइसराय पर बायदा भंग करने का आरोप लगाया। फलस्वरूप २६ जुलाई की बैठक में मुस्लिम लीग कौंसिल ने कैबिनेट मिशन योजना के प्रति दी गई अपनी स्वीकृति को वापस ले लिया और साथ ही सीधे कार्यवाही का प्रस्ताव पास किया।<sup>7</sup> उसका भावार्थ निम्नलिखित था :

चूँकि कांग्रेस भारत में स्वयं हिन्दुओं का राज्य स्थापित करने पर तुली है और चूँकि हाल की घटनाओं ने यह दिखा दिया है कि न्याय नहीं,

7 "To-day we have also forged a pistol and are in a position to use it.... The League had sacrificed the full sovereignty of Pakistan at the altar of the Congress for securing independence for the whole of India. They had voluntarily delegated three subjects to the union, and by doing so did not commit a mistake. The League had displayed the highest statesmanship in making these concessions, in its anxiety to come to a peaceful settlement with the Congress party."

सत्तात्मक राजनीति भारतीय मामलों में निर्णायक कारण बनी है अतः अब यह उचित है कि लीग के लिये मुस्लिम राष्ट्र के हेतु अब सीधी कार्यवाही करने का समय आ गया है जिसमें कि पाकिस्तान की प्राप्ति हो और वह अपने न्यायपूर्ण अधिकारों को मनवा तथा अपनी मर्यादा को न्यायोचित सिद्ध कर सके और ब्रिटेन की वर्तमान दासता व भविष्य में स्वयं हिन्दू प्रभुत्व से बचा सके ।

अन्तःकालीन सरकार—१२ अगस्त १९४६ को वाइसराय ने जवाहरलाल नेहरू को अन्तःकालीन सरकार बनाने के लिये आमन्त्रित किया और स्पष्ट कहा कि यदि मुस्लिम लीग उसमें सम्मिलित न हो तो उसके सहयोग के बिना ही यह कार्य किया जाये । १६ अगस्त को लीग ने 'सीधी कार्यवाही' (Direct Action) दिवस मनाने के लिये नियत किया हुआ था । वाइसराय के इस निमन्त्रण से मुस्लिम लीग और भी चिढ़ गई । उस दिन विशेष रूप से कलकत्ते में हिन्दु-मुस्लिम दंगे अत्यन्त बड़े पैमाने पर हुए और वहाँ पर सँकड़ों व्यक्ति मारे गये, दूकानें लूटी गईं अथवा उनमें आग लगाई गईं । बंगाल में मुस्लिम लीगी सरकार ने कानून और व्यवस्था बनाये रखने के लिये कोई पग नहीं उठाये । मौलाना आजाद ने उस दिन को सम्पूर्ण भारत के लिये 'काला दिवस' बताया है । इन घटनाओं के घटने के बाद कांग्रेस और लीग के बीच शान्तिपूर्ण समझौतों की आशा असम्भव हो गई । यह भारतीय इतिहास की दुखान्त घटनाओं में से एक थी, मुस्लिम लीग को मन्त्रिमण्डल मिशन की योजना से हटने का अवसर मिल गया, वकि उसने उसे पहले स्वीकार कर लिया था ।<sup>8</sup> २ सितम्बर को जवाहरलाल नेहरू ने मुस्लिम लीग का सहयोग न मिलने पर ५ राष्ट्रवादी मुसलमानों सहित नई अन्तःकालीन सरकार का निर्माण किया । इस सरकार ने सशुक्त दायित्व के सिद्धान्त के अनुसार जवाहरलाल के नेतृत्व में कार्यभार सम्भाला । सर्वैधानिक दृष्टि से जवाहरलाल नेहरू कार्यकारिणी परिषद् के उपप्रधान थे, क्योंकि यह महान् परिवर्तन भी १९१९ के अधिनियम के अन्तर्गत ही किया गया था । परन्तु लार्ड वेवेल मुस्लिम लीग के नेता मि० जिन्नाह से इस सरकार में लीगी सदस्यों की नामजदगी के लिये प्रयत्न करते रहे और १५ अक्टूबर को मि० जिन्नाह ने लीग के प्रतिनिधियों को नामजद कर दिया । फलस्वरूप राष्ट्रवादी मुसलमान अलग हो गये । मुस्लिम लीगी प्रतिनिधियों ने जवाहर लाल के

8 "The 16th of August 1946 was a black day not only for Calcutta but for the whole of India. The turn that events had taken made it almost impossible to expect a peaceful solution by agreement between the Congress and the Muslim League. This was one of the greatest tragedies of Indian History and I have to say with the deepest regret that it had followed inescapably from the opportunity given to the Muslim League to reopen the whole question of political and communal settlement. Mr. Jinnah took full advantage of this mistake and withdrew from the League's early acceptance of the Cabinet Mission Plan " *Azad Maulana, A. K., op cit. pp. 159-60*

नेतृत्व तथा समुक्त उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को न माना। सरकार का कार्य अब मुगम न रहा।

संविधान सभा—इस बीच में ब्रिटिश भारत में संविधान सभा के सदस्यों का निर्वाचन पूर्ण हो चुका था। संविधान सभा की प्रथम बैठक नई दिल्ली में ८ दिसम्बर १९४६ को आरम्भ हुई। मुस्लिम लीग के सदस्यों ने उसका बहिष्कार किया। ११ ता० को डा० राजेन्द्र प्रसाद संविधान सभा के प्रधान निर्वाचित हुये। १३ ता० को जवाहरलाल नेहरू ने उद्देश्य प्रस्ताव (Objective Resolution) पेश किया जो २२ ता० को स्वीकृत हुआ। परन्तु मि० जिन्नाह संविधान-सभा की कार्यवाही अनिश्चित रूप से स्थगित कराना चाहते थे। अन्तःकालीन सरकार के कार्य में मुस्लिम लीगी प्रतिनिधियों ने कठिनाइयाँ और बाधाएँ डाली। ऐसी परिस्थितियों में एक नया गतिरोध उत्पन्न हुआ। कांग्रेस और मुस्लिम लीग के दृष्टिकोण, समूह सम्बन्धी प्रस्तावों के बारे में एक दूसरे के सर्वथा विरोधी थे। अतएव उन प्रस्तावों के सम्बन्ध में ब्रिटिश सरकार ने कांग्रेस और मुस्लिम लीग के नेताओं को लन्दन बुलाया और अपनी ओर से अन्तिम निर्वाचन दिया जो मुस्लिम लीग के दृष्टिकोण के पक्ष में था।

६ सितम्बर को ब्रिटिश सरकार ने एक वक्तव्य भी प्रकाशित किया जिसमें कहा गया था '१६ मई के वक्तव्य का अर्थ वही है जो कैबिनेट मिशन का इरादा था अर्थात् प्रातों के लिए आरम्भ में समूहों में सम्मिलित होना अनिवार्य है। यदि कोई निर्वाचन सम्बन्धी प्रश्न उठे तो उसका निर्णय मधीय न्यायालय द्वारा कराया जाय। इस सम्बन्ध में सम्राट की सरकार आशा करती है कि कांग्रेस और मुस्लिम लीग इस बात को मानेंगे। जहाँ तक इस प्रश्न 'विशेष का सम्बन्ध है सम्राट की सरकार ने कांग्रेस से उसके निर्वाचन को मानने के लिए कहा है जिससे कि मुस्लिम लीग संविधान सभा के प्रति अपने रुख पर फिर से विचार कर सके। परन्तु यदि उस पर भी कांग्रेस इस प्रश्न को भी मधीय न्यायालय के सामने निर्वाचन के लिए ले जाना चाहे तो इस कार्य को शीघ्र ही कर लिया जाये। यह उचित होगा कि इस बीच में विभिन्न संवधानों के प्रतिनिधियों की बैठकें न की जायें।' परन्तु वक्तव्य का सबसे अधिक महत्वपूर्ण अंश वह था जिसमें कहा गया था कि, संविधान सभा का कार्य तब तक सफल न होगा, जब तक कि उसकी कार्यपद्धति के बारे में प्रमुख दल सहमत न हो। यदि संविधान सभा, जिसमें कि भारतीय जनता के एक बड़े भाग के प्रतिनिधि सम्मिलित न हों, कोई संविधान बनायेगी तो सम्राट की सरकार, जैसा कि कांग्रेस ने भी कहा है, उस संविधान को उन भागों पर जबरदस्ती लागू करने की बात नहीं सोच सकती जो कि उसे मानने के लिए तैयार न हों।<sup>९</sup>

9 "There has never been any prospect of success for the Constituent Assembly except upon the basis of an agreed procedure. Should a constitu-

एक आलोचक के अनुसार ब्रिटिश सरकार ने उपरोक्त वक्तव्य द्वारा कांग्रेस और अन्त कालीन सरकार में उसके प्रतिनिधियों की पीठ में पीछे से छुरा मारा। उसने मुस्लिम लीग को सविधान सभा का बहिष्कार करने के लिये उत्साहित किया। इस बहिष्कार और अन्त-कालीन सरकार के गतिरोध के कारण ब्रिटिश सरकार ने नई नीति की घोषणा की। ब्रिटिश प्रधानमंत्री ने २० फरवरी १९४७ को एक महत्वपूर्ण घोषणा में कहा : 'ब्रिटिश सरकार का यह निश्चित इरादा है कि जिम्मेदार भारतीय हाथों में जून १९४८ में पूर्व ही सत्ता का हस्तांतरण कर दिया जाय। सत्ता का हस्तांतरण या तो सम्पूर्ण भारत की किसी भी केन्द्रीय सरकार या कुछ भागों की वर्तमान प्रान्तीय सरकारों को किया जायेगा।' मार्च १९४७ के आरम्भ में कांग्रेस कार्यसमिति ने निम्नलिखित आग्रह का प्रस्ताव पास किया जिससे कि सत्ता हस्तांतरण मुगमतापूर्वक हो सके।

'यह आवश्यक है कि इसके पूर्व ही ब्रिटिश सरकार व्यवहार में अन्तरिम सरकार को उपनिवेश सरकार के रूप में मान ले, जिसे सेवाओं और प्रशासन पर प्रभावपूर्ण नियंत्रण प्राप्त हो और वाइसराय सरकार का वैधानिक प्रमुख बने। केन्द्रीय सरकार को अनिवार्य रूप से पूर्ण अधिकार व उत्तरदायित्व प्राप्त मंत्रिमण्डल की भाँति कार्य करना चाहिए। कांग्रेस ने पहले ही कैबिनेट मिशन के १६ मई वाले वक्तव्य में प्रस्तावित योजना को स्वीकार कर लिया था और अब ब्रिटिश मंत्रिमण्डल के ६ दिसम्बर १९४६ वाले वक्तव्य द्वारा उसके निर्वचन को भी स्वीकार कर लिया है। उसी के अनुसार सविधान सभा अपना कार्य कर रही है और इस उद्देश्य से विभिन्न उपसमितियाँ भी नियुक्त की गई हैं।'<sup>१०</sup>

दूसरी ओर मुस्लिम लीग ने पंजाब व पश्चिमोत्तर सीमा प्रान्त में अपने मंत्रिमण्डल बनाने का जोरदार प्रयत्न आरम्भ किया, जिससे कि सत्ता हस्तांतरण के समय उन प्रान्तों में उसकी सरकारें रहे। बंगाल में पहले से ही मुस्लिम लीगी मंत्रिमण्डल पदारूढ था। इन परिस्थितियों में ब्रिटिश सरकार ने लार्ड माँन्टबेटन को अन्तिम वाइसराय बनाकर भारत भेजा और उसे ब्रिटिश हाथों में जिम्मेदार भारतीय हाथों में इस प्रकार से सत्ता हस्तांतरित करने का कर्तव्य सौंपा कि भारत का भविष्य सुखमय व समृद्धिशाली हो।

tion come to be framed by a Constituent Assembly in which a large section of the Indian population had not been represented His Majesty's Government would not, of course contemplate—as the Congress have stated they would not contemplate—forcing such a constitution upon any unwilling parts of the country."

British Government's Statement of Dec. 6, 1946.

10 Bannerjee, A. C., *Making of the Indian Constitution* p. 435,

## ४. लार्ड माउन्टबेटन अथवा विभाजन योजना

लार्ड माउन्टबेटन २४ मार्च १९४७ को दिल्ली आये। आने ही उन्होंने दोनों विरोधी प्रमुख दलों के बीच समझौता कराने का प्रयत्न किया। परन्तु पूर्व की भांति उनके प्रयत्न भी सफल न हो सके। अन्त में, लार्ड माउन्टबेटन ने कांग्रेस व लीग के नेताओं की पूर्व स्वीकृति प्राप्त करके ३ जून को अपनी विभाजन योजना प्रकाशित की, जिसके उपरांत सत्ता हस्तान्तरण का कार्य शीघ्रता से हो सका व भारत की विगडती हुई स्थिति मंथन सकी। लार्ड माउन्टबेटन ने ब्रिटिश सरकार की अन्तिम योजना का अपने एक ब्राडकास्ट भाषण में निम्न प्रकार स्पष्टीकरण दिया :

जब मुस्लिम लीग ने भारत के विभाजन की मांग की, कांग्रेस ने उन्हीं नकों के आधार पर कुछ प्रान्तों के विभाजन की मांग की। मेरे विचार में इस तर्क की काट नहीं की जा सकती। तथ्य यह है, कोई भी पक्ष किसी ऐसे क्षेत्र को छोड़ने के लिए तैयार नहीं है जिसमें उनके सम्प्रदाय का बहुमत हो। मैं प्रान्तों के विभाजन का उन्हीं आधारभूत कारणों पर विरोधी हूँ, जिनके आधार पर मैं भारत के विभाजन का विरोधी हूँ।\*\*\*जब एक बार यह निर्णय कर लिया जायेगा कि सत्ता का हस्तांतरण किस प्रकार हो तो सत्ता का हस्तान्तरण शीघ्रतम होगा, परन्तु गंठ की स्थिति (dilemma) यह है कि यदि हम तब तक प्रतीक्षा करें जब तक कि सम्पूर्ण भारत के लिए एक संविधान सहमति द्वारा स्वीकार हो तो हमें बहुत समय तक प्रतीक्षा करनी पड़ेगी, विशेष रूप से यदि विभाजन का निर्णय किया जाय। इसके विपरीत यदि हम संविधान सभा द्वारा अपने कार्य की समाप्ति में पूर्व सत्ता सौंपे तो हमें देश को बिना संविधान के छोड़ना पड़ेगा। इस मकटपूर्ण स्थिति का हल, जो मैं रख रहा हूँ, यह है कि सम्राट की सरकार अब ब्रिटिश भारत की एक या दो सरकारों को सत्ता हस्तांतरित कर दे, उनमें से प्रत्येक को यथाशीघ्र उपनिवेश पद प्राप्त हो। मैं आशा करता हूँ कि यह आगामी कुछ ही महिनों में सम्भव हो सकेगा।\*\*\*इस प्रकार उस व्यवस्था का मार्ग खुल गया है जिसके द्वारा सत्ता का हस्तांतरण अधिकतर लोगों की आशाओं से पूर्व ही किया जा सकता है और साथ ही यह बात ब्रिटिश भारत की जनता पर छोड़ी जा सकती है कि वे अपने भविष्य का निर्णय करें, जो कि सम्राट की सरकार की घोषित नीति है।

विभाजन योजना की स्वीकृति के विषय में मौ० आजाद के विचारों का माराश निम्न प्रकार है :

यह रेकार्ड की जाने योग्य बात है कि सरदार पटेल भारत में प्रथम व्यक्ति थे, जिन्होंने विभाजन योजना के पक्ष में मत परिवर्तन किया। शायद अन्तिम समय तक मि० जिन्नाह ने तो पाकिस्तान को मौदेवाजी का आधार

वनाया हुआ था, परन्तु पाकिस्तान के लिए लड़ने में वह अपनी सीमा से आगे निकल गये थे। कार्यकारिणी परिषद् के भीतर स्थिति ने सरदार पटेल को इतना दुर्गम और परेशान कर दिया था कि वह अब विभाजन में विश्वास करने लगे। सरदार पटेल ही मुस्लिम लीग को वित्त विभाग देने के लिए उत्तरदायी थे। अन्तर्निष्ठा अन्तों के गामने अपनी विवशता के लिए वह अन्तर्निष्ठा में अधिक भेदमय थे। जब लार्ड माउन्टबेटन ने यह सुझाव दिया कि उस कठिनाई का हल विभाजन में पाया जा सकता है तो उन्होंने सरदार पटेल के मन में उसकी स्वीकृति को पड़ लिया। जब सरदार पटेल को उन विषय में पक्का विश्वास दिला दिया तो लार्ड माउन्टबेटन ने अपना ध्यान जवाहरलाल नेहरू पर लगाया। लार्ड और लेडी माउन्टबेटन ने उन्हें प्रभावित कर लिया, उन पर प्रभाव डालने वालों में श्री कृष्णा मंनन भी थे। मंने अपने दोनों सहयोगियों को विभाजन के पक्ष में अन्तिम पग न उठाने के लिए बहुत समझाया बुझाया। परन्तु जब वे दोनों विभाजन के पक्ष में हो गये तो मंने इस विषय में गांधी जी से प्रश्न किया और उन्होंने उत्तर दिया—‘बया प्रश्न पृथक् है ? यदि कांग्रेस विभाजन को स्वीकार करना चाहती है, तो यह मेरे मृत शरीर पर ही हो सकता है। जब तक मैं जीवित हूँ मैं कभी भी भारत के विभाजन में महमत न होऊंगा और न मैं कांग्रेस को ही ऐसा करने दूंगा।’ परन्तु उसके बाद गांधी जी को लार्ड माउन्टबेटन से भेंट हुई, और उनका मत भी बदल गया। मेरे विचार में ऐसा सरदार पटेल के प्रभाव के कारण हुआ।”

लार्ड माउन्टबेटन द्वारा प्रस्तुत विभाजन योजना की महत्वपूर्ण बातें अग्र-लिखित थीं—इस प्रश्न का उत्तर जानने के लिए कि आगे वर्णित प्रान्त वर्तमान सविधान सभा द्वारा अपना संविधान निर्माण कराना चाहते हैं या दूसरी नई व पृथक् संविधान सभा द्वारा यह विधि अपनाई जाय—बंगाल व पंजाब की विधान सभायें (यूरोपियन सदस्यों को छोड़कर) अलग-अलग दो भागों में एकत्रित होंगी, प्रत्येक में हिन्दू व मुस्लिम बहुसंख्यक जिलों के प्रतिनिधि होंगे और वे इस प्रश्न पर मतदान करेंगे कि प्रान्त का विभाजन हो या नहीं और यदि एक भाग ने भी साधारण बहुमत में विभाजन के पक्ष में निर्णय किया तो विभाजन होगा। सिंध की विधान सभा (यूरोपियनों को छोड़कर) विशेष रूप से बुलाई गई बैठक में यह निर्णय करेगी कि वह वर्तमान अथवा नई संविधान सभा में से किसमें सम्मिलित होना चाहती है। पश्चिमोत्तर सीमा-प्रान्त की स्थिति असाधारण है। उसके ३ में से दो प्रतिनिधि पहले से ही वर्तमान सविधान सभा में भाग ले रहे हैं। परन्तु यह स्पष्ट

है कि उसकी भौगोलिक स्थिति ऐसी है कि उसके बारे में फिर से विचार किया जाय। तदनुसार वहाँ के वर्तमान मतदाताओं का इस प्रश्न पर जनमत संग्रह किया जाय कि वे वर्तमान अथवा नई सविधान सभा में से किसमें भाग लेना चाहते हैं। आसाम प्रधानतः गैर-मुस्लिम प्रान्त है, परन्तु उसके सिलहट जिले में मुसलमानों की बहुमख्या है, अतएव सिलहट जिले के मतदाताओं का भी इस प्रश्न पर जनमत कराया जाय।

यदि यह निर्णय हुआ कि बंगाल और पंजाब का विभाजन हो तो वहाँ पर प्रतिनिधियों के निर्वाचन फिर से होंगे। यथासम्भव शीघ्रता से विभाजन होने की दशा में उसके प्रशासन पर पड़ने वाले प्रभावों के बारे में वातचीत आरम्भ की जाय। उत्तर-पश्चिमी सीमा पर स्थित जन-जातियों से उत्तराधिकारी सरकार वातचीत द्वारा आपसी सम्बन्ध निश्चित करेगी। अन्त में, सम्राट की सरकार इस बात को स्पष्ट कर देना चाहती है कि उपरोक्त निर्णय केवल ब्रिटिश भारत के सम्बन्ध में है और सम्राट की सरकार की नीति देशी रियासतों के सम्बन्ध में वही है जिसे कि कैबिनेट मिशन के १२ मई मन् १९४६ वाले वक्तव्य में घोषित किया गया था। जवाहरलाल नेहरू और मि० जिन्नाह के रेडियो द्वारा प्रसारित ३ जून वाले भाषणों के कुछ अति महत्वपूर्ण अंश नीचे दिये जाते हैं

मेरे हृदय में कोई हर्ष की भावना नहीं जबकि मैं आपसे इन प्रस्तावों को मानने की सिफारिश कर रहा हूँ, यद्यपि मेरे मन में कोई सशय नहीं कि यह मार्ग ठीक है। कई पीढ़ियों में हमने स्वतंत्र व अखण्ड भारत के लिए मधर्ष किया है। हममें से किसी के लिए भी यह सोचना कि भारत के कुछ भाग अलग रहे बड़ा दुःखदायी है, तिस पर भी मुझे विश्वास है कि हमारा वर्तमान निर्णय बृहत् दृष्टिकोण से ठीक है। जिस अखण्ड भारत के लिए हमने प्रयत्न किये, उसमें किसी पर जबरदस्ती के लिए कोई स्थान न होगा। हो सकता है कि इस प्रकार से हम अखण्ड भारत के ध्येय तक अन्य किसी मार्ग की अपेक्षा पहले पहुँच सकें, तब हमारी नींव अधिक सुदृढ़ और सुरक्षित रहेगी। (जवाहरलाल नेहरू) मैं प्रत्येक समुदाय और विशेषकर मुस्लिम भारत से जाति और व्यवस्था बनाये रखने की अपील करता हूँ। (मि० जिन्नाह)

तत्पश्चात् कांग्रेस महासमिति ने भी १४-१५ जून की बैठक में विभाजन के पक्ष में प्रस्ताव पास किया। इस अवसर पर विभिन्न नेताओं के भाषणों के निम्न-लिखित अंशों से उनके मतों का अनुमान किया जा सकता है—

मेरा यह मत रहा है कि १६ मई वाले वक्तव्य की योजना भारतीय समस्या का सर्वोत्तम हल थी। मैं नहीं सोचता कि वर्तमान निर्णय ठीक है, परन्तु कांग्रेस के मामने कोई अन्य मार्ग (विकल्प) न था। (मि०

घाजाद) इस प्रस्ताव को स्वीकार करने का अर्थ ब्रिटिश सरकार और मुस्लिम लीग के सामने बुरी तरह हार मानना होगा। (पुस्तोत्तमदास टन्डन) यह समझना आवश्यक है कि तलवारों द्वारा भी अनिच्छुक भागों को भारतीय डोमिनियन में रख सकना सम्भव नहीं। यदि उन्हें जबदेस्ती भारतीय संघ में रखा भी जा सके तो कोई प्रगति और नियोजन सम्भव न होंगे। हमें चीन से चेतावनी लेनी चाहिए। राष्ट्र में सघर्ष और आपसी भगड़ों के जारी रहने से देश की प्रगति रुक जायेगी। भोले नागरिकों को कत्ल से तो विभाजन ही अच्छा है। (जवाहरलाल नेहरू) यदि हम १६ मई वाली योजना को स्वीकार कर लेते तो सम्पूर्ण भारत पाकिस्तान के मार्ग पर चला जाता। आज हमारे नियन्त्रण में भारत का ७५ से ८० प्रतिशत तक भाग है जिसे हम अपनी विशेष प्रकृति (genius) के अनुसार विकसित कर सकते हैं और सुदृढ़ बना सकते हैं। यह कहना कि हमने विभाजन योजना को भय के कारण स्वीकार किया है, असत्य है। हमने कभी भय को जाना नहीं। हमने स्वतन्त्रता के लिये कार्य किया और हम चाहते हैं कि देश का जितना अधिक भाग स्वतन्त्र व सुदृढ़ हो सके उतना ही अच्छा है। अन्यथा न असण्ड हिन्दुस्तान होगा और न पाकिस्तान।<sup>13</sup> (सरदार पटेल)

#### ६. भारतीय स्वतन्त्रता का अधिनियम, १९४७

भारत के विभाजन की योजना को कानूनी रूप देने के उद्देश्य से ब्रिटिश पार्लियामेंट ने जुलाई १९४७ में ही भारतीय स्वतन्त्रता अधिनियम पास कर दिया। यह एक छोटा-सा और सरल अधिनियम था जिसमें कुल १२ संवधान थे। अन्य सभी उठने वाले प्रश्नों का निराय उपनिवेशों के गवर्नर-जनरलों को अस्थायी

Partition was a tragedy for India and the only thing that could be said in its favour was that we had done our best to avoid division, but we had failed. We must not however forget that the nation is one and its cultural life is and will remain one. Politically we had failed and were therefore dividing the country."

Ibid pp. 196-97

13 "I agreed to Pakistan as a last resort. We had five or six members in the Government, the Muslim League members. They had already established themselves as members who had come to partition the country. At that stage we agreed to partition, we decided that partition could be agreed upon on the terms that the Punjab should be partitioned—they wanted the whole of it—that Bengal should be partitioned—they wanted Calcutta and the whole of it. Mr. Jinnah did not want a truncated Pakistan, but he had to swallow it. We said that these two provinces should be partitioned. I made a further condition that in two months' time power should be transferred and an Act should be passed by Parliament in that time." (Sardar Patel)

C. A. Debates, Vol. X, p. 49.



आदेशों (Provisional Orders) द्वारा करने का अधिकार मिला था। इस अधिनियम के मुख्य संवधानों का मक्षिप्त आशय निम्नलिखित है :

संवधान १—१५ अगस्त से भारत और पाकिस्तान नाम के दो उपनिवेश (Dominions) स्थापित होंगे। संवधान २ में ४ तक में इन उपनिवेशों के भूमि क्षेत्रों का वर्णन है। संवधान ५—भारत के गवर्नर-जनरल की नियुक्ति सम्राट वहाँ के मन्त्रियों के परामर्श से करेंगे। पाकिस्तान में कोई मन्त्री न होने के कारण वहाँ के गवर्नर-जनरल की नियुक्ति सम्राट उनके माने हुये नेताओं के परामर्श से करेंगे। संवधान ६ में दोनों उपनिवेशों की ससदों की शक्तियाँ वर्णित हैं। ब्रिटिश सरकार ने दोनों उपनिवेशों के शासन के सम्बन्ध में अपने सम्पूर्ण उत्तरदायित्व का अन्त कर दिया व देशी रियासतों पर से अपनी अधि-राजसत्ता (Paramountcy) त्याग दी। यह व्यवस्था भी की गई कि देशी रियासतों और उचित उत्तराधिकारी सरकारों के बीच समझौते किये जायें। संवधान ८ में नये उपनिवेशों के शासन के बारे में अस्थायी प्राविधान दिये हैं। संवधान ९ में आवश्यकतानुसार गवर्नर-जनरलों को अस्थायी सर्वधानिक आदेशों द्वारा वर्तमान सविधान में परिवर्तन करने का अधिकार दिया गया है। संवधान १० सरकारी सेवाओं की स्थिति के बारे में है। संवधान ११ से १३ तक भारतीय सेना, भारत में ब्रिटिश सेना आदि के बारे में है।

उपरोक्त अधिनियम १५ अगस्त को लागू हुआ। सन् १९३५ के भारतीय अधिनियम में, जो आधारभूत कानून था, अस्थायी सर्वधानिक आदेश द्वारा आवश्यक परिवर्तन किये गये। सशोधित अधिनियम में आरक्षित विषयों, विशेष उत्तरदायित्वों, आदेश-पत्रों, प्रवेश-पत्रों, भारत-मन्त्री के नियन्त्रण आदि से सम्बन्धित प्राविधानों के लिये स्थान न रहा। तत्कालीन केन्द्रीय विधान-मण्डल के स्थान पर सविधान सभा को उपनिवेश की पार्लियामेंट भी माना गया। अब विधान-मण्डल पर से पूर्व के सभी प्रतिबन्ध हटा लिये गये। न्यायपालिका के सम्बन्ध में कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन उस समय नहीं हुये। इस प्रकार भारत पर ब्रिटिश शासन का पूर्णतः अन्त हुआ और स्वतन्त्र भारत का प्रारम्भ हुआ।<sup>14</sup>

विभाजन की प्रक्रिया—अन्त-कालीन सरकार ने एक उप-समिति नियुक्त की जिसे विभाजन समिति के नाम से पुकारा गया। आगे चलकर उसके स्थान पर एक विभाजन परिषद् (Partition Council) बनी जिसमें दोनों उपनिवेशों के प्रतिनिधि सम्मिलित थे। सीमा निर्धारण के लिये एक सीमा आयोग नियुक्त किया गया, जिसके सभापति सर सिरिल रेडक्लिफ थे। विवाद-ग्रस्त सीमा सम्बन्धी प्रश्नों पर उसका निर्णय अन्तिम रखा गया। विभाजन के होने पर पश्चिमी पंजाब, उत्तर प्रदेश, दिल्ली, कलकत्ता आदि स्थानों पर मार-काट हुई और लाखों व्यक्तियों को

14 "The Indian Independence Act, 1947, closed the chapter of British rule in India and opened a new one of free India."

अपने पूर्वजो के धरो को छोड़कर शरण के लिये भागना पड़ा। लाखों व्यक्तियों ने उपनिवेशों की सीमायें पार की। विस्थापितों और शरणार्थियों की बड़ी भयकर समस्या दोनों उपनिवेश सरकारों के सामने आई। देश में स्वतन्त्रता की प्राप्ति पर जो खुशी की लहर आई थी उसका स्थान चिंता व क्रोध ने लिया। भारत सरकार ने इन लाखों व्यक्तियों की सुरक्षा व सहायता के लिये सभी आवश्यक व सम्भव पग उठाये और वह इस भीषण समस्या को हल करने में सफल हुई।

### ५. भारत के विभाजन के द्वारे में विभिन्न मत और विचार

पाकिस्तान की स्थापना अर्थात् भारत के विभाजन के लिये उत्तरदायी कौन रहा ? इस प्रश्न के उत्तर में विभिन्न मत अथवा दृष्टिकोण सक्षेप में निम्नलिखित हैं :

कांग्रेस का उत्तरदायित्व—मौलाना आजाद का विचार है कि जवाहरलाल नेहरू ने सन् १९३७ में चौधरी खलीकुज्जमा और नवाब इस्माइल खॉं को उत्तर प्रदेश के कांग्रेसी मन्त्रि-मण्डल में लीगी प्रतिनिधियों के रूप में न लेकर पहली गलती की। वे दोनों उत्तर प्रदेश के सर्वमान्य नेता थे और कांग्रेस के साथ सहयोग करके तथा उसके कार्यक्रम को स्वीकार करने को तैयार थे। जवाहरलाल उनमें से एक को लेने को तैयार थे, परन्तु उनमें से कोई भी एक अकेले मन्त्रि-मण्डल में आने की स्थिति में न था। उनके मन्त्रि-मण्डल में सम्मिलित होने के उपरान्त उत्तर प्रदेश में ही मुस्लिम लीग को पुनर्गठित किया गया और कुछ समय बाद पाकिस्तान की मांग उठी। सन् १९४६ में संविधान सभा की प्रक्रिया के सम्बन्ध में जवाहरलाल नेहरू ने दूसरी गलती की। जवाहरलाल नेहरू ने यह कहा कि कांग्रेस ने संविधान सभा में भाग लेने का निर्णय किया था और वह केबिनेट मिशन योजना को जैसे ठीक समझती वैसे संशोधित कर सकती थी। मुस्लिम लीग का दृष्टिकोण यह था कि समूह संविधान (Group Constitution) मिशन योजना का आवश्यक अंग था और उसमें कांग्रेस को कोई परिवर्तन करने का अधिकार न था। इस प्रश्न पर ब्रिटिश सरकार द्वारा दिया गया निर्बंधन मुस्लिम लीग के पक्ष में रहा और उसके बाद यद्यपि कांग्रेस कार्य-समिति ने केबिनेट मिशन योजना के द्वारे में अपने रुख को कुछ संशोधित भी किया, परन्तु मुस्लिम लीग ने फिर से विभाजन की मांग पर बल दिया और अन्त में विभाजन होकर ही रहा। विभाजन योजना को भी पहले सरदार पटेल और बाद में जवाहरलाल नेहरू ने स्वीकार कर लिया। उसके बाद कांग्रेस कार्य समिति व गांधी जी ने भी अपनी स्वीकृति दे दी।<sup>१५</sup>

के० के० अजीज का एक स्थल पर कथन इस प्रकार है :

एक और मुस्लिम लीग और उसके मित्रों तथा दूसरी ओर कांग्रेसी मुसलमानों का वर्णन करने में कांग्रेस ऐसी भाषा का प्रयोग करती थी जिसका उद्देश्य मुसलमानों में विभाजन करना तथा विदेशियों को ध्रम में

डालना था। जब कांग्रेस कोई माँग रखती थी तो उसे भारतीय राष्ट्रवाद की आवाज कहा जाता था। जब मुस्लिम किसी वस्तु की माँग करते थे तो वह साम्प्रदायिकता थी। पाकिस्तान को भी साम्प्रदायिक राजनीति का शिशु कहा जाता था, (मुस्लिम) राष्ट्रीयता की माँग नहीं..... इसके विपरीत जो मुसलमान कांग्रेस में सम्मिलित होते थे उन्हें 'राष्ट्रवादी मुसलमान' कहकर सम्मानित किया जाता था।

एक दूसरे स्थल पर उसने लिखा है

क्या कांग्रेस मुस्लिम राष्ट्रवाद के उद्भय और पाकिस्तान की रचना के लिये उत्तरदायी थी? इस बारे में जानकार क्षेत्रों में लगभग एक मत है कि मुस्लिम समस्या के बारे में कांग्रेस का रुख एक प्रमुख सहायक कारक रहा। प्रोफेसर कुपलंड, लार्ड यूस्टेसी पर्सी, सर स्टैनले रीड, सर आइवर जैनिंग्स, सर फ्रांसिस टकर, आयन स्टीफेंस, प्रोफेसर रघब्रुक विलियम्स, पून्ड्रेल मून और भारतीय मामलों के अन्य योग्य निर्णायक इस बात से सहमत हैं कि कांग्रेस को 'अकड' (arrogance) और उस तरीके ने जिसके द्वारा कांग्रेस ने प्रान्तों में शासन संचालित किया उन सभी पूर्व धारणाओं को नष्ट कर दिया जिन पर कि मुसलमानों द्वारा सघ की स्वीकृति आधारित थी और इस प्रकार पृथक्करण की भावना को तीव्र बनाया। सर आइवर जैनिंग्स का विचार है कि सन् १९४५ में भी हिन्दुओं और मुसलमानों के ढीले सघ (loose federation) के रूप में संयुक्त भारत सम्भव हो सकता था यदि हिन्दू यह मान लेते कि मुसलमानों की इस्लामी आदर्शों के अनुसार पृथक् राज्य की माँग को पूरा करना है। कांग्रेस ने इस बात को देखने (मानने) से इन्कार किया, जिसके परिणामस्वरूप पाकिस्तान की रचना अवश्यम्भावी हो गई। उसका वर्तमान मत यह है कि यदि कांग्रेस मुसलमानों की और बातें मानने को तैयार हो जाती तो १९४० या १९४२ में समझौता हो सकता था।<sup>16</sup>

सितम्बर १९६७ में दिल्ली में 'जवाहरलाल नेहरू आज' विषय पर आयोजित यूनेस्को राउण्डटेबल में श्री आर० थापर ने कहा कि नेहरू ब्रिटिश को निकालने में उतावले हो रहे थे और यद्यपि वह भावात्मक दृष्टि से पाकिस्तान के विरुद्ध थे, किन्तु तुरन्त की विवशताओं का वह विरोध न कर सके। 'यह एक बड़ा गम्भीर भय था कि देरी के कारण नियन्त्रित न किया जा सकने वाला अतिवाद उत्पन्न होगा—साम्प्रदायिक, सामन्ती और धर्म-निरपेक्षीय—जिसका एक शक्ति-विहीन विदेशी शासक भी उप-महाद्वीप का और आगे उप-विभाजन करने में अनुचित प्रयोग कर सकेगा।'

भारत स्थित ब्रिटेन के उच्च-प्रायुक्त जोन फ्रीमैन ने कहा कि दूसरे विश्व-युद्ध के बाद गांधी-मार्ग का अनुसरण करके मयुक्त केन्द्र को प्राप्त करना कठिन होता। शायद ऐसा करने में अन्यधिक देरी हो चुकी थी। उन्होंने आगे कहा कि एकता को कायम रखा जा सकता था, यदि १९४२ में क्रिप्स प्रस्तावों को स्वीकार कर लिया जाता। उम समय तक यह सम्भावना थी कि ब्रिटिश मयुक्त भारत को सत्ता भाँप देते, परन्तु जब एक बार अवसर निकल गया, एकता सम्भव न रही। ऐसी परिस्थितियों में 'नेहरू द्वारा उम स्थिति को स्वीकार करने हेतु कार्य पर जोर देना, जिसके साथ विभाजन जुड़ा था, शायद उतना ही अच्छा था जितना कि कोई अन्य मार्ग और सम्भवतया यह अधिक अच्छा था।'<sup>17</sup>

पाकिस्तान की रचना के बारे में तालिद बिन सईद के निम्नलिखित विचार प्पान देने योग्य हैं :

बहुधा मुसलमानों का यह मत रहा है कि चूँकि हिन्दुओं का बहु-संख्यक समुदाय था, इसलिए उनकी ओर से सभी प्रकार की उदारता और दूरदर्शिता आनी चाहिये थी। इस बात पर भी बल दिया जाना चाहिये कि मुस्लिम पृथक्ता की भावना, जो कि कुरान में प्रधान विषय है, एक समान शक्तिशाली कारक थी जिसने सामान्य भारतीय राष्ट्रवाद के विकास को रोका। इसके अतिरिक्त, भारत में मुस्लिम शासन की स्मृतियाँ केवल जीवित ही न रही, विशेष रूप से उच्च वर्गीय मुसलमानों में, वरन् उन्होंने उनका मुस्लिम जनसाधारण पर सदैव ही यह प्रभाव डालने के विषे प्रयोग किया कि भारत पर शासन कर लेने के बाद मुसलमानों को कभी भी हिन्दू बहुसंख्या द्वारा शासित होने का अवसर नहीं देना चाहिये।

एक दूसरे लोकप्रिय मत द्वारा पाकिस्तान को एकमात्र कायदेआजम (महान नेता) मि० जिन्नाह की रचना समझा जाता है। उसके पक्के मकल्प और पूर्ण धर्मान्ध दुराग्रहता के कारण उप-महाद्वीप का विभाजन हुआ। कुछ तो यहाँ तक कहते हैं कि यदि जिन्नाह की मृत्यु पहले हो जाती, तो पाकिस्तान न होता। यह सच है कि जिन्नाह की इस प्रयोजन हेतु दृढ़-निश्चयता तथा अपूर्व संगठन शक्ति बहुत ही महत्वपूर्ण सहयोगी कारक थे, परन्तु मुसलमानों में इस्लामी राज्य के लिये तीव्र चेतना और उत्साह के बिना जिन्नाह पाकिस्तान की रचना न कर सकते थे। मौ० मुहम्मद अली और मौ० अबुल कलाम आजाद जैसे खिलाफत नेता और हाली, अकबर इलाहाबादी व इकबाल जैसे कवि मुस्लिम जन-साधारण में मुस्लिम चेतना उत्पन्न करने के लिये मुख्यतः उत्तरदायी थे।

इनमें से प्रत्येक मत अकेले में पाकिस्तान की उत्पत्ति का अतिरिजित वर्णन है, क्योंकि उसकी स्थापना अनेक कारकों के मेल से हुई। परन्तु

पाकिस्तान के अस्तित्व के लिये कदाचित् प्रमुख कारण यह है कि भारत में हिन्दू और मुसलमान दोनों सम्प्रदायों का कभी भी संगम नहीं हुआ है। वे एक दूसरे की ओर यहाँ और वहाँ वहाँ हैं, परन्तु कुल मिलाकर उनकी धाराएँ पृथक् बही हैं—कभी २ एक दूसरे के समानान्तर और कभी-कभी एक दूसरे के विपरीत।<sup>15</sup>

इस विषय में श्री प्रकाश ने लिखा है.—

मि० जिन्नाह कांग्रेस को एक विचुद्धत हिन्दू निकाय समझते थे। वह उसे हिन्दू कांग्रेस कहा करते थे। वह ऐसे बहुत से विद्वान और अति आदरणीय मुसलमानों को भी ना-वसन्द करते थे जो कांग्रेस मगठन में नेतृत्व का स्थान रखते थे। “यह उन सभी को स्पष्ट था जो कि देख सकते थे कि मि० जिन्नाह का ब्रिटिश का समर्थन और उत्साह-वर्द्धन भी प्राप्त था। उन्होंने मि० जिन्नाह को बिना भय साम्प्रदायिक विप डालने दिया जबकि उससे बहुत कम के लिये भी हिन्दू नेताओं को बन्दी बना दिया जाता था। वे कांग्रेस से घृणा करते थे, क्योंकि वह स्वतन्त्रता के लिये माँग कर रही थी और इसलिये वे मुस्लिम लीग का पक्ष लेते थे तथा उन्होंने इस साधारण सिद्धान्त के आधार पर कि ‘शत्रु का शत्रु मित्र होता है’ मि० जिन्नाह को अपना प्रायः मित्र बना लिया था।<sup>16</sup>

अधिकतर भारतीय राष्ट्रवादियों का, जिनमें मुसलमान भी सम्मिलित रहे, यह विचार था कि मुस्लिम साम्प्रदायिकता को, जिसके परिणामस्वरूप आरम्भ में पृथक् निर्वाचनों की माँग उठी और बाद में द्वै-राष्ट्र सिद्धान्त का प्रतिपादन हुआ तथा भारत के विभाजन के लिये माँग की गई, अधिकांशतः ब्रिटिश साम्राज्यवादियों ने ‘विभाजन करो और शासन करो’ की नीति का अनुसरण कर प्रेरणा व उत्साह प्रदान किया था। इसका कारण योजना अति सरल है। भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने स्वतन्त्रता के लिये सघर्ष चलाया, ब्रिटिश शासकों और राजनीतिज्ञों ने उसका प्रतिकरण (counter-poise) मुस्लिम लीग के रूप में खोज निकाला। मि० जिन्नाह, जो कि पहले एक राष्ट्रवादी थे, पक्के मुस्लिम लीगी और द्वै-राष्ट्र सिद्धान्त के प्रतिपादक बन गये, क्योंकि उन्होंने अनुभव किया कि मुस्लिम लीग और उसके प्रधान की भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस और उसके नेता, जवाहरलाल नेहरू, ने कोई परवाह न की जबकि कांग्रेस ने मन् १९३७ की प्रान्तीय स्वराज की योजना के अन्तर्गत कांग्रेसी मन्त्रिमण्डलों में मुस्लिम लीग के प्रतिनिधियों को न लिया। जब मन्त्रिमण्डलों ने १९३६ में युद्ध के प्रश्न पर त्यागपत्र दिये तो मुस्लिम लीग ने ब्रिटिश शासकों का पक्ष लिया और उन्होंने उसके बदले में मुस्लिम लीग का दुराग्रही रस घपपःने में उत्साह-वर्द्धन किया। निम्नलिखित उदाहरणों में पाठकों को साम्प्रदायिकता के विक्रम में ब्रिटिश योग का स्पष्ट पता लग जाना चाहिये :

18 Sayeed, Khalid B., *The political System of Pakistan*, pp. 5-8.

19 Prakash, S., *Pakistan Birth and Early Days*, p. 17.

सन् १९३० में यू० पी० के एक ब्रिटिश अधिकारी (Mr. Plowden) ने एक पत्र में किसी को जो लन्दन में रहता था लिखा, जिसका-समाचार पत्रों को पता चल गया, कि भारतीय समस्या का केवल एक हल है और वह यह कि भारत का दो भागों—'हिन्दू और मुस्लिम'—में विभाजन किया जाय। इस बात पर दुख प्रकट करते हुए कि भारत में स्थिति नियन्त्रण से बाहर थी क्योंकि भारतीय नागरिक सेवा का भारतीय-करण हो गया था, उसने बढ़ते हुये पूजावाद के विरुद्ध बड़ी शिकायत की, जो कि व्यापार और वाणिज्य में ब्रिटिश हितों की कीमत पर बढ़ रहा था। उसने कहा कि ऐसी निराशाजनक स्थिति के विरुद्ध एकमात्र उपचार देश का विभाजन था; यदि हिन्दू ब्रिटिश जाति के साथ व्यापारिक सम्बन्ध रखने के लिये इच्छुक न हों तो कराची वैसे ही काम करेगा जैसा उस समय बम्बई करता था।

लगभग उसी समय मि० कोटमैन नामक दूसरे अधिकारी ने भी अपनी सम्मति विभाजन के पक्ष में दी। इस बात का वर्णन डा० शीकतुल्लाह अन्सारी ने अपने ग्रन्थ (Pakistan-the Problem of India) में निम्न प्रकार किया है

सन् १९३०-३१ में सुधार योजना पर विचार हो रहा था और प्रथम तथा द्वितीय गोलमेज सम्मेलन पर ऐसा लगता था कि मुसलमानों ने भारतीय सघ की स्थापना के पक्ष में पक्का आश्वासन दे दिया था। जे० कोटमैन ने १९३२ में तीसरे गोलमेज सम्मेलन के अवसर पर लिखा कि सुदृढ़ संयुक्त भारत की रचना दिन-प्रतिदिन असम्भव होती जा रही है और उसके स्थान पर ऐसा लगता है कि उत्तर और पश्चिम में एक ऐसे शक्तिशाली मुसलमानी राज्य की स्थापना की जा सकती है, जो निश्चय ही अपनी दृष्टि भारत की ओर से फेर ले और शेष मुस्लिम जगत की ओर लगाये, क्योंकि यह उसकी सीमा पर स्थित है।

यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि मुस्लिम लीग को मुसलमानों के सभी महत्वपूर्ण समूह व नेता मुस्लिम मत का अधिकारपूर्ण प्रवक्ता नहीं मानते थे। जमियत-उल्ल-उलेमा, सच्चे धार्मिक और धर्म-विद्या में विद्वान मुसलमानों का संगठन, पाकिस्तान की मांग के विरुद्ध था। जमियत के नेता सच्चे राष्ट्रवादी मुसलमान थे, जो भारत को ही अपना वतन (मातृदेश) मानते थे। जब मुस्लिम लीग ने सन् १९४० में पाकिस्तान की मांग का प्रस्ताव पास किया तो अ-नीगी मुस्लिम संगठनों ने मिलकर आजाद मुस्लिम सम्मेलन (Azad Muslim Conference) बुलाया, जो अप्रैल १९४० में दिल्ली में हुआ। सम्मेलन ने भारत के विभाजन के विरुद्ध आवाज उठाई। सम्मेलन द्वारा पास किये गये मुख्य प्रस्ताव में कहा गया था कि यह सम्मेलन जो ऐसे भारतीय मुसलमानों का प्रतिनिधित्व करने वाला है जो देश के लिये सम्पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त करना चाहते हैं और जिसमें प्रत्येक प्रान्त के प्रति-

निधि सम्मिलित हुए हैं, मुस्लिम समुदाय य सम्पूर्ण देश के हितों को प्रभावित करने वाले सभी प्रश्नों पर पूर्ण तथा ध्यानपूर्वक विचार करने के बाद निम्नलिखित घोषणा करता है :

भारत की भौगोलिक तथा राजनीतिक सीमायें एक पूर्ण देश के रूप में रहेंगी और वह इस रूप में सभी नागरिकों का, मूलवश (race) और धर्म का ध्यान न करते हुये, सामान्य गृह-देश (home-land) है, और वे इसके साधनों के मयुक्त स्वामी हैं। देश के सभी निवासियों के सामान्य अधिकार और जीवन के प्रत्येक पहलू तथा कार्य-क्षेत्र में उनके दायित्व एक समान हैं। भारतीय मुसलमान, इन अधिकारों और दायित्वों के कारण, नि सन्देह भारतीय राष्ट्र का सदस्य है।

यह सम्मेलन स्पष्ट शब्दों में तथा अपने पूर्ण बल के साथ यह घोषित करता है कि भारतीय मुसलमानों का ध्येय पूर्ण स्वतन्त्रता है, जिसके साथ उनके धर्म और साम्प्रदायिक अधिकार जुड़े हैं, और वे इस ध्येय को यथा-सम्भव शीघ्रतम प्राप्त करना चाहते हैं। इस उद्देश्य में प्रेरित होकर उन्होंने अतीत में बड़े त्याग किये हैं और उनसे बढ़कर त्याग करने के लिये सदैव तैयार हैं।

वास्तव में यह सच है कि जमियत ने कभी भी मुस्लिम लीग द्वारा प्रतिपादित द्वै-राष्ट्र सिद्धान्त को नहीं माना। इसने आरम्भ से ही संयुक्त भारतीय राष्ट्रवाद को अपना उद्देश्य बनाया। लीग और जमियत के बीच मतभेदों का यही केन्द्रीय आधार था। इस मूल और प्रवादपूर्ण विषय के बारे में जमियत के दृष्टिकोण को मौलाना हुसैन अहमद मदनी ने अपने ग्रन्थ (युत्तहिदा कीमियत और इस्लाम) में जो दिल्ली से १९३८ में प्रकाशित हुआ था, कुरान की आयतों व पंगम्बरी परम्पराओं के प्रकाश में, पूर्ण रूप से स्पष्ट किया। उसके बाद जमियत उल-उलेमा के वार्षिक अधिवेशन पर, जो जून १९४० में जौनपुर (उ० प्र०) में हुआ, मौ० मदनी ने अपने प्रधान-मदीय अभिभाषण में कहा :

हम, भारत के निवासियों में जहाँ तक हम भारतीय हैं, एक बात की माध्यता है और वह है हमारी भारतीयता, जो कि हमारे धार्मिक और सांस्कृतिक भेदों के रहते हुये भी, अपरिवर्तनशील है। जैसे हमारे बाह्य रूप, व्यक्तिगत गुण और वैयक्तिक विशेषतायें, रंग और कद के अन्तर हमारी सामान्य मनुष्यता पर प्रभाव नहीं डालते, वैसे ही हमारे धार्मिक और सांस्कृतिक अन्तर अपने देश से हमारे सामान्य सम्बन्धों को प्रभावित नहीं करते। अतएव अन्य मिरलतों (समाजों) और अ-मुस्लिम धार्मिक-सांस्कृतिक समूहों की भाँति, मुसलमानों का यह कर्तव्य है कि वे राष्ट्रीय हितों के लिये चिन्ता करें और उनको प्राप्ति के लिये सघर्ष करें तथा उन घुराइयों के विरुद्ध लड़ें जो कि देश की उन्नति और समृद्धि में बाधा डालती हैं।

लीग और जमीयत के बीच उपरोक्त आधारभूत मतभेद के कारण जमीयत ने लीग की देश के लिये विभाजन की माग का जोरदार विरोध किया। इस विरोध का देवबन्द वंश ही गढ़ बना जैसे कि अलीगढ़ पाकिस्तान के मुजाहिदों का प्रशिक्षण केन्द्र था। 'यह उल्लेख करना अत्यंत ही है कि भारत में मुस्लिम शिक्षा के दो प्रमुख केन्द्रों के बीच जो अपने-आप में ही भारतीय मुसलमानों के राजनीतिक, बौद्धिक जीवन में दो भिन्न प्रवृत्तियों का प्रतिनिधित्व करते थे, अन्त में भारतीय उप-महाद्वीप में मुसलमानों के अन्तिम भाग्य का निर्णय करने के लिये मुठभेड़ हुई। देवबन्द अपने इस सन्देश को कभी न मिटा सका कि अलीगढ़ और भारत में ब्रिटिश शासन के बीच स्पष्ट और निश्चित रूप से सहयोग था।'\*

उपरोक्त मतों व दृष्टिकोणों में प्रत्येक में सत्य का कम या अधिक अंश है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि भारतीय मुसलमानों के काफी बड़े समूह को अविभाज्य भारत में हिन्दू आधिपत्य के स्थापित होने का भय था। इस कथन में भी सत्य का अंश है कि बहुत से हिन्दुओं में मुसलमानों के विरुद्ध भेद की नीति में विश्वास था और अंग्रेज भी है। यह एक ऐसा तथ्य है जितने मुसलमानों में व्यापक रोष की भावना को पैदा किया और हिन्दू राष्ट्रवादियों ने भी इसे बुरा समझा। कुछ मात्रा में, यह बात भी सत्य है कि मुस्लिम व्यापारी और व्यवसायी यह सोचते थे कि वे अपने प्रतिद्वन्द्वी हिन्दुओं में सफलता के माय प्रतिस्पर्धा न कर सकेंगे। शिक्षित मुसलमानों का भी ऐसा ही मत था, क्योंकि वे नागरिक सेवाओं में केवल योग्यता के आधार पर प्रवेश नहीं पा सकते थे। इस प्रकार इन सभी कारकों ने पाकिस्तान के लिये मांग में योग दिया और चूँकि इसमें ब्रिटिश साम्राज्यवादियों के श्रेयों को वन मिला। उन्होंने उसे चतुर राजनीतिज्ञों की भाँति उत्साह प्रदान किया।

**विभाजन के परिणाम—**भारत ने स्वतन्त्रता को विभाजन की कीमत पर प्राप्त किया। विभाजन के कारण अनेक कठिनाइयाँ और भयकर कटुता उत्पन्न हुई। स्वतन्त्रता प्राप्ति पर होने वाली खुशियाँ विभाजन के बाद अत्यन्त दुःखद घटनाओं से रज और दुःख में बदल गईं। भारत और पाकिस्तान में जो साम्प्रदायिक पागलपन फैला उसके परिणामस्वरूप लाखों व्यक्तियों को अपने पूर्वजों के घरदार छोड़कर मरुका के लिए एक देश से दूसरे देश में भागकर शरण लेनी पड़ी। लाखों की संख्या में निर्दोष व्यक्तियों को मारा गया और कई गुनी संख्या को अकथनीय कष्ट और कठिनाइयाँ सहन करनी पड़ी। यह सब कुछ तब हुआ जबकि दोनों देशों के नेताओं ने अपने-अपने देश में अल्पसंख्यकों को पूर्ण सुरक्षा प्रदान करने का आश्वासन दिया था और विभाजन योजना को सहमतिपूर्ण समझौते में स्वीकार किया था। विभाजन के समय—उसके पूर्व और बाद में—भारतीय उप-महाद्वीप में हिंसा और अनियन्त्रित धर्मान्ध कट्टरता के आधुनिक काल में सबसे बुरे दृश्य सामने आये।



सबसे बुरी घटनायें पंजाब में घटीं। यह कहना कठिन है कि किस प्रकार गडबड आरम्भ हुई और उसके लिये कौन उत्तरदायी था? पश्चिमी पंजाब में मुसलमानों ने हिन्दू और सिख अल्पसंख्यकों के घरों और व्यक्तियों पर आक्रमण किये और पूर्वी पंजाब में हिन्दुओं व सिखों ने मुस्लिम अल्प-संख्यकों पर अपना क्रोध उतारा। हजारों व्यक्तियों को मारा गया, बहुधा अत्यधिक पाशविक तरीके से। रेलगाड़ियों को पटरी से उतारा गया और उनकी सवारियों का कत्ले-आम किया गया। शरणार्थियों के समूहों को घेर कर मारा गया, घरों में आग लगाई गई और उनके निवासियों को गलियों में कत्ल किया गया। पंजाब सीमा दल (Punjab Boundary Force) को तोड़ना पड़ा, क्योंकि उसके सदस्य भी साम्प्रदायिक पागलपन से प्रभावित हो गये थे। जैसे ही दिल्ली से हजारों मुसलमान पाकिस्तान की ओर चले और हिन्दू शरणार्थियों की बड़ी संख्या दिल्ली की ओर आई, जो अपने साथ अत्याचारों के भयानक वर्णन भी लाई, दिल्ली में भी, जो भारत का राजनीतिक केन्द्र है, अनेक दुःखद घटनाएँ घटीं।

दोनों देशों को करोड़ों विस्थापितों के पुनः स्थापन के लिये अरबों रुपये व्यय करने पड़े और यह कठिन कार्य लगभग १५ वर्ष में जाकर पूरा हुआ। दोनों देशों के सामने विभाजन से उत्पन्न अन्य अनेक समस्याएँ आईं। पंजाब और बंगाल में पश्चिमी और पूर्वी सीमा के निर्धारण का कार्य बहुत दिन तक चला और सीमा-विवाद अभी तक चल रहे हैं। दोनों देशों को अपनी-अपनी सैनिक शक्ति में अपूर्व वृद्धि करनी पड़ी और प्रतिरक्षा पर बड़े व्यय का भार जनता को करो के रूप में सहन करना पड़ा तथा पड़ रहा है। दोनों देशों की अर्थ-व्यवस्था भी अस्तव्यस्त हुई; और उनके उत्पादन तथा व्यापार में भयंकर असन्तुलन पैदा हुआ। दोनों देशों के प्रशासन तंत्र पर विभाजन के कारण और उससे उत्पन्न समस्याओं को हल करने में असहनीय भार पड़ा। भारत और पाकिस्तान के बीच सीमा विवादों के अतिरिक्त नहरी पानी विवाद और वित्तीय लेनदारी व देनदारी के विवाद बहुत समय तक चले। जम्मू-कश्मीर रियासत के भारतीय मंत्र में प्रवेश करने पर भारत और पाक सेनाओं के बीच एक छोटा युद्ध तभी तय हुआ और सन् १९६५ में दूसरी बार उसमें बड़े पैमाने पर युद्ध हुआ। इन सबसे बढ़कर और अति दुर्भाग्यपूर्ण व वेदजनक बात यह है कि दोनों देशों में साम्प्रदायिक समस्या अभी तक कायम है, जिसके कारण पड़ोसी और पुराने साथी देश होने पर भी भारत और पाकिस्तान के बीच आपसी सम्बन्ध अभी तक शत्रुतापूर्ण हैं। पाकिस्तान अपनी सैनिक शक्ति बढ़ाने में लगा है और भारत के शत्रुओं से सैनिक गठबन्धन करने में भी। भारत को भी अपनी सैनिक शक्ति बढ़ानी पड़ रही है। फलतः दोनों देशों में विनाश की गति अति धीमी रही है।

## भारत का संविधान—निर्माण और विशेषतायें

### १. संविधान का निर्माण

यह तो पूर्वगामी अध्याय में बताया ही जा चुका है कि मन् १९४६ की कैबिनेट मिशन योजना के अन्तर्गत प्रथम बार भारतीय संविधान के निर्माण हेतु एक निर्वाचित संविधान सभा (Constituent Assembly) बँटाई गई थी। स्वतन्त्रता प्राप्ति के पूर्व ही उसमें कुछ प्रारम्भिक कार्यवाही पूरी की जा चुकी थी—विशेष रूप से प्रक्रिया नियमों और लक्ष्य प्रस्ताव (Objectives Resolution) के बारे में। इसके पूर्व कि हम स्वतन्त्रता प्राप्ति के उपरान्त संविधान-निर्माण कार्य का वर्णन करें, यह आवश्यक प्रतीत होता है कि हम संविधान सभा में हुये प्रक्रिया और लक्ष्य प्रस्ताव से सम्बन्धित वाद-विवाद के कुछ पहलुओं का संक्षेप में विवेचन करें।

**प्रक्रिया (Procedure)**—कैबिनेट मिशन योजना के पैरा १९ में संविधान सभा की प्रक्रिया को विहित किया गया था। प्रारम्भ में ही संविधान सभा की एक प्रारम्भिक बैठक नई दिल्ली में होनी थी, जिसमें साधारण कार्यक्रम का निर्णय, सभापति व अन्य अधिकारियों का निर्वाचन और अल्पसंख्यकों व मूल अधिकार आदि के बारे में परामर्शदात्री समितियाँ नियुक्त की जानी थीं। उसके बाद संविधान सभा के सदस्यों को प्रांतीय और समूह (Group) संविधान बनाने के हेतु तीन संकशनों में विभक्त होना था। अन्त में, सभी सदस्यों—प्रांतीय व देशी रिपब्लिकनों—का प्रतिनिधित्व करने वालों—को संघ संविधान (Union Constitution) को निर्मित करने के लिये फिर से एकत्रित होना था। प्रक्रिया सम्बन्धी मामलों को तय करने तथा संविधान सभा द्वारा पालन किये जाने वाले नियमों को विहित करने के लिये कांग्रेस ने जवाहरलाल नेहरू के सभापतित्व में एक विशेष समिति नियुक्त की थी, जिसने अपनी रिपोर्ट जुलाई १९४६ में प्रस्तुत की। उस समिति ने यह सुझाव दिया कि संविधान सभा अपने लिये, संकशनों के लिये और समितियों के लिये नियमों के निर्माण करने का पूर्ण अधिकार रखती थी।

इस प्रश्न पर प्रायः सभी कांग्रेसी और कुछ अन्य प्रतिनिधियों का यही मत था कि सविधान सभा ही संवशनों द्वारा की जाने वाली कार्यवाही के बारे में प्रक्रिया निर्धारित कर सकती थी। परन्तु कुछ मुस्लिम तथा अन्य सदस्यों ने यह मत अभिव्यक्त किया कि केबिनेट मिशन योजना द्वारा निर्धारित प्रक्रिया का ही पालन किया जाये, विशेष रूप से ऐसी परिस्थितियों में जबकि मुस्लिम लीग ने सविधान सभा में भाग लेना स्वीकार न किया था। इस प्रश्न पर हुये मतभेद के कारण कांग्रेस और मुस्लिम लीग के बीच केबिनेट मिशन योजना की स्वीकृति के बारे में ऐसी खाई पैदा हो गई जो आगे पाटी न जा सकी। यहाँ पर उदाहरण के लिये पुरुषोत्तमदास टण्डन व मौलाना अबुलकलाम आजाद के मतों को उद्धृत किया जाता है। वे दोनों ही कांग्रेस के उच्च नेता थे, परन्तु इस प्रश्न के बारे में दोनों के दृष्टिकोणों में महत्वपूर्ण अन्तर रहा। पुरुषोत्तमदास टण्डन ने जवाहरलाल नेहरू के मत का समर्थन करते हुये सविधान सभा में कहा -

इस सदन में हम ब्रिटिश सरकार के उन प्रस्तावों को नहीं स्वीकार कर सकते जिनके अनुसार भारत को संवशनों में बाँटा जाना है और प्रान्तों के सविधान-निर्माण के अधिकार को ऐसे व्यक्तियों के हाथों में देना है जो भारत का विभाजन करने पर तुले हैं। मैं ये बातें कहना नहीं चाहता, परन्तु मैं यह कहना अपना कर्तव्य समझता हूँ कि ब्रिटिश सरकार ने मुस्लिम लीग की ओर से जो बातें कही हैं उनमें ईमानदारी का अभाव है।

किमी व्यक्ति ने ठीक कहा है कि लीग तो ब्रिटिश सरकार का मोर्चा है। पण्डित नेहरू ने कुछ दिन पूर्व कांग्रेस में कहा था कि लीग के वे सदस्य जो अन्तरिम सरकार में सम्मिलित हुये थे राजा के पक्ष की भाँति कार्य कर रहे थे। तथ्य यह है कि लीग को ब्रिटिश सरकार धोखा दे रही है। वे हमारे देशवासी हैं और हम सदा ही उनसे समझौता करने के लिये तैयार हैं। आज तो ब्रिटिश उनका अपने मोर्चे के रूप में प्रयोग कर रहे हैं, जिसके पीछे से वे हम पर तीर फेंक रहे हैं।<sup>1</sup>

1 "In this House, we cannot accept the British Government's proposals to divide India into sections and to give the right of framing constitution for provinces into the hands of persons who are bent upon dividing India. I do not like to say these things but I feel it my duty to say that the British Government shows a lack of honesty in assertions which it makes on behalf of the Muslim League.

Some body has rightly said that the League was the British Government's Front (morcha). Pandit Nehru said the other day in the Congress that the League members who had come in the Interim Government were acting as the King's Party. The fact is that the League is being duped by the British Government. They are our countrymen and our brethren and we are

इसके विपरीत मोलाना आजाद ने लिखा है—

जवाहरलाल नेहरू ने एक उत्तर में कहा कि कांग्रेस संविधान सभा में 'किन्हीं भी समझौते से बंधे बिना और सभी परिस्थितियों का जैसे-जैसे वे उत्पन्न हों स्वतन्त्र रूप से मुकाबला करने के लिये' (Completely unfettered by agreements and free to meet all situations as they arise) प्रवेश करेगी। प्रेस प्रतिनिधियों ने आगे पूछा कि क्या उसका यह अर्थ था कि केबिनेट मिशन योजना को सशोधित किया जा सकता था। जवाहरलाल नेहरू ने बलपूर्वक उत्तर दिया कि कांग्रेस ने केवल संविधान सभा में भाग लेना स्वीकार किया था और वह केबिनेट मिशन योजना को जैसे चाहे वैसे सशोधित करने में अपने को स्वतन्त्र समझती थी।

मैं यह बात अवश्य ही रिकार्ड पर लाऊंगा कि जवाहरलाल नेहरू का वक्तव्य गलत था। यह कहना ठीक न था कि कांग्रेस योजना को जैसे चाहती वैसे ही मंशोधित करने के लिये स्वतन्त्र थी। तथ्य तो यह है कि हम इस बात पर सहमत हो गये थे कि केन्द्रीय सरकार मध्यात्मक होगी। केन्द्रीय विषयों की सूची में तीन अनिवार्य विषय रहेंगे। हम आगे इस बात पर भी सहमत हो गये थे कि तीन संवधान अ, ब और स होंगे जिनमें कि प्रान्तों को समूह-कृत किया जायेगा। इन मामलों को कांग्रेस समझौता करने वाले अन्य पक्षों की सहमति के बिना अकेले ही परिवर्तित न कर सकती थी। मुस्लिम लीग ने केबिनेट मिशन योजना को स्वीकार लिया था, चूंकि वह अन्तिम सीमा थी जहाँ तक ब्रिटिश सरकार जा सकती थी।<sup>2</sup>

आगे चलकर भारत का विभाजन हो गया और संविधान सभा प्रभुत्वपूर्ण निकाय बन गई अर्थात् उसकी प्रक्रिया पर कोई प्रतिबन्ध न रहे। संविधान सभा ने संविधान निर्माण कार्य के विभिन्न पहलुओं के बारे में कार्य को गति से आगे बढ़ाने के उद्देश्य से अनेक समितियाँ नियुक्त की। उन्हें मोटे रूप से दो समूहों में रखा जा सकता है—(१) वे समितियाँ जिनका सम्बन्ध संविधान सभा के सगठन और कार्य संचालन से था यथा प्रक्रिया नियमों पर समिति, वार्ता समिति (Negotiating Committee), स्टीयरिंग समिति, कार्य समिति (Business Committee) आदि। (२) वे समितियाँ जिन्हें भारत के भावी संविधान के सिद्धान्तों पर विचार करने का कार्य सौंपा गया यथा परामर्शदात्री समिति, संघीय शक्ति समिति, संघीय संविधान समिति, प्रान्तीय संविधान समिति इत्यादि। संघीय

always prepared to come to an agreement with them. Today the British are using them as their (morcha) from behind which they are throwing arrows upon us." (Purshottam Das Tandon)

C. A. Debates, Vol. I, p. 70.

2 Azad, Maulana A. K., *India Wins Freedom*, p. 155.

संविधान समिति और प्रान्तीय संविधान समिति ने एक दूसरे के साथ घनिष्ठ सहयोग किया और संविधान के मुख्य भाग की उनके द्वारा रूपरेखा तैयार की गई ।

परन्तु सभी समितियों में सबसे अधिक महत्वपूर्ण प्राहप-समिति (Drafting Committee) थी । उसे संविधान सभा ने २६ अगस्त १९४७ को एक प्रस्ताव द्वारा नियुक्त किया था और उसमें सभापति (डा० बी० ब्रार० अम्बेडकर तत्कालीन कानून मन्त्री) तथा ६ अन्य सदस्य थे । उसे संविधान सभा के कार्यालय द्वारा तैयार किये गये प्राहप की ध्यानपूर्वक परीक्षा करने तथा उसमें आवश्यक संशोधनों के सुझाव देने का महत्वपूर्ण कार्य सौंपा गया था । सर्वधानिक परामर्शदाता (Constitutional Adviser) द्वारा तैयार किये गये संविधान के प्राहप पर विचार करने में प्राहप समिति ने १४१ दिन लगाये और इस प्रकार में तैयार किये गये प्राहप को उसने संविधान सभा के अध्यक्ष के समक्ष फरवरी १९४८ में प्रस्तुत किया । उस पर विचार करने के लिये अध्यक्ष ने संविधान सभा में प्रपनाई जाने वाली प्रक्रिया की रूपरेखा दी और संविधान सभा ने मुख्यतः उसी का पालन किया । संविधान सभा को विभिन्न अनुच्छेदों पर विचार करने में कितना समय देना पड़ा उसका अनुमान तो केवल एक उदाहरण से किया जा सकता है । प्राहप संविधान के नागरिकता से सम्बन्धित अनुच्छेद ५ व ६ के बारे में संविधान सभा ने १३० संशोधनों पर विचार किया और उन पर ३ दिन तक वाद-विवाद चला । जब संविधान सभा ने प्राहप संविधान पर विचार पूर्ण कर लिया तो उसे आवश्यक परिवर्तनों के लिये फिर से प्राहप समिति के पास भेज दिया गया । उसने प्राहप को संविधान सभा में हुये वाद-विवाद और उसके निर्णयों के प्रकाश में दोहराया । उसने जिन परिवर्तनों की सिफारिश की उन्हें निम्नलिखित चार श्रेणियों में रखा जा सकता है :

- (१) अनुच्छेदों, उनके खण्डों (Clauses) और उप खंडों की संख्या फिर से डालना ;
- (२) औपचारिक परिवर्तन करना ;
- (३) विभिन्न अनुच्छेदों के अर्थ को स्पष्ट करने के लिये आवश्यक परिवर्तन करना ; और
- (४) कुछ अन्य आवश्यक संशोधन करना ।

इस प्रकार से तैयार किये गये तीसरे प्राहप को संविधान सभा के सामने ३ नवम्बर १९४९ को पेश किया गया । सभा ने उस पर तीन दिन तक विचार किया और उस अवसर पर भी उसने कई संशोधनों पर विचार किया । १६ नवम्बर १९४९ को उसका तीसरा वाचन आरम्भ हुआ जो नौ दिन तक चला । प्राहप संविधान को संविधान सभा ने अन्तिम रूप में २६ नवम्बर १९४९ को स्वीकार किया । उसके अन्तिम रूप में संविधान में ३६५ अनुच्छेद और ८ अनुसूचियाँ रही ।

इस प्रकार संविधान सभा ने संविधान के निर्माण में मान्य ब्रिटिश मसद प्रक्रिया को अपनाया, जिसका कि किसी भी कानून के बनाने में साधारणतया पालन होता है। उसके निर्माण में तीन मजिले (stages) मुख्य रही—समिति स्टेज, विचार स्टेज और तृतीय वाचन स्टेज।

## २. लक्ष्य प्रस्ताव और प्रस्तावना

साधारणतया, संविधान निर्माता अपने लक्ष्यों को उसके प्रारम्भ में दे देते हैं; उस भाग को प्रस्तावना (Preamble) कहा जाता है। सन् १७७६ की अमरीकी स्वतन्त्रता की घोषणा (The Declaration of American Independence) में दो मुख्य आदर्शों का समावेश है—मनुष्यों की समता और उनके कुछ अनपहरणीय अधिकार। सन् १७८७ में निर्मित संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान की प्रस्तावना में घोषित किया गया है—'अधिक पूर्ण मध का निर्माण करने, न्याय की स्थापना करने, आन्तरिक शान्ति को सुनिश्चित बनाने, सामान्य प्रतिरक्षा के लिये व्यवस्था करने, सामान्य कल्याण को प्रोत्साहन देने और अपने तथा आने वाली पीढ़ियों के स्वतन्त्रता के आशीर्वादों को प्राप्त करने के लिये।' सन् १७८९ में फ्रान्स द्वारा मनुष्य के अधिकारों की घोषणा (French Declaration of the Rights of Man) में भी मनुष्यों की समता और उनके लिये 'स्वतन्त्रता, सम्पत्ति, सुरक्षा तथा दमन के विरोध' सम्बन्धी प्रत्याभूत अधिकारों का उल्लेख है। आयर (Eire) के १९३७ में बने संविधान की प्रस्तावना में कहा गया है : 'बुद्धिमत्ता, न्याय और दानशीलता के उचित पालन का ध्यान रखते हुए सामान्य भलाई को प्रोत्साहन देना, जिससे कि व्यक्ति की गरिमा और स्वतन्त्रता को प्राप्त किया जा सके, सच्ची सामाजिक व्यवस्था प्राप्त की जा सके, अपने देश की एकता फिर से स्थापित की जा सके और अन्य राष्ट्रों के साथ सामन्जस्य स्थापित किया जा सके।'

भारत के संविधान निर्माताओं ने भी, जो कि उपरोक्त और अन्य सुप्रान प्रस्तावनाओं से प्रभावित हुये थे तथा साथ में भारतीय राष्ट्रीय आन्दोलन की भावना व गांधी जी की विचार धारा में भी प्रभावित थे, संविधान-निर्माण कार्य के प्रारम्भ में ही एक लक्ष्य प्रस्ताव (Objectives Resolution) स्वीकार किया, जिसे जवाहरलाल नेहरू ने १३ दिसम्बर १९४६ को संविधान सभा में प्रस्तुत किया था। वही प्रस्ताव कुछ संशोधनों के बाद संविधान की प्रस्तावना बना। कानूना दृष्टि से प्रस्तावना संविधान का अंग नहीं होती, क्योंकि वह न्यायालयों द्वारा समर्थनीय नहीं है (non-justiciable) है। परन्तु न्यायालय प्रस्तावना का आवश्यकता पड़ने पर संविधान के अनुच्छेदों का निर्वचन करते समय सामान्य प्रयोजन (general purpose) के रूप में प्रयोग कर सकते हैं। लक्ष्य प्रस्ताव निम्न-लिखित था :

✓ यह संविधान सभा अपने पक्के और पवित्र संकल्प की घोषणा करती है कि भारत एक स्वतन्त्र प्रभुत्वपूर्ण गणतन्त्र (Independent Sovereign

Republic) वनेगा और वह उसके भावी शासन के लिये संविधान बनायेगी। जिसमें वे प्रदेश जो इस समय ब्रिटिश भारत में सम्मिलित हैं और वे प्रदेश जो भारतीय रियासतों में हैं और ऐसे भाग जो ब्रिटिश भारत व रियासतों के बाहर हैं और वे प्रदेश भी जो कि स्वतन्त्र प्रभुत्व सम्पन्न भारत में सम्मिलित होना चाहते हैं, सभी मिलकर मघ (union) बनायेंगे; और

जिसमें प्रभुत्वसम्पन्न स्वतन्त्र भारत, उसके भागों और शासन के अगो की सभी शक्ति और सत्ता-जुलता में प्राप्त हुये हैं; और

जिसमें भारत के सभी लोगों के लिये अधिकार प्राप्त किये जायेंगे और प्रत्याभूत होंगे—

• न्याय, सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक; पद और अवसर तथा कानून के समक्ष समता,

✓ विचार, अभिव्यक्ति, विश्वास, पूजा, व्यवसाय, मघ और कार्य की स्वतन्त्रता, कानून और नैतिकता के अधीन, और

✓ जिसमें अल्पसंख्यकों, पिछड़े हुए तथा जनजातीय क्षेत्रों, और दलित तथा अन्य पिछड़े हुये वर्गों के जिन्हें पर्याप्त संरक्षणों की व्यवस्था की जायेगी, और

✓ जिसमें गणतन्त्र के राज्य-क्षेत्र की अखण्डता को और न्याय एवं सभ्य राष्ट्रों के कानून के अनुसार भूमि, समुद्र व नभ पर उसकी प्रभुता को कायम रखा जायेगा, जिसमें हमारा यह प्राचीन देश विश्व में अपना उचित तथा सम्मानित स्थान पा सके और विश्व शान्ति के प्रोत्साहन व मानव मात्र के कल्याण में अपना पूर्ण व ऐच्छिक योग दे सके।

उपरोक्त प्रस्ताव को पेश करते समय जवाहरलाल नेहरू ने कहा था कि वह एक मसूदा (resolution) से भी कुछ अधिक था; वह एक प्रकार की शपथ (pledge) था और एक घोषणा भी। वह स्वतन्त्रता की घोषणा (declaration of independence) था और वह अपने देशवासियों के लिये एक शपथ भी था जिसे वे अपने संविधान में पूरा करना चाहते थे। वास्तव में, उसमें भावी संविधान की आवश्यक बातें दी गई थी। एम० आर० जयकर ने प्रस्ताव को उस समय पेश किये जाने का कानूनी तथा व्यावहारिक उपयोगिता की दृष्टि में विरोध किया। उन्होंने कहा कि केबिनेट मिशन के १६ मई वाले वक्तव्य के अन्तर्गत संविधान सभा की प्रारम्भिक बैठक में संविधान की आधारभूत बातें विहित नहीं की जानी चाहिये। वक्तव्य के अनुसार पहले तीनों मंत्रियों को समूह संविधान बनाने के लिये पृथक-पृथक एकत्रित होना चाहिये। इसके अतिरिक्त लक्ष्य प्रस्ताव में समूहों का कोई उल्लेख भी न किया गया था।

प्रस्ताव में कहा गया था कि सत्ता 'जनता' में निहित होगी। कुछ सदस्यों ने सुझाव दिया कि 'जनता' के स्थान पर 'श्रम करने वाली जनता' रखा जाये। पुरुषोत्तम दास टण्डन ने इस सुझाव का विरोध करते हुये कहा 'मैं स्वयं किमानों का सेवक हूँ। उनके साथ काम करना मेरी उच्चतम शान है। 'जनता' शब्द बड़ा विस्तृत है और उसमें सभी जनता आ जाती है। अतः मेरी राय है कि उसके पूर्व कोई विशेषण न जोड़ा जाये।'<sup>1</sup>

संविधान की प्रस्तावना (Preamble)—भारतीय गणतन्त्र के संविधान के प्रारम्भ में निम्नलिखित प्रस्तावना है

“हम भारतवासी, भारत को एक सम्पूर्ण प्रभुसत्ता सम्पन्न प्रजातन्त्रात्मक गणराज्य बनाने के लिये; उसके समस्त नागरिकों को सामाजिक, आर्थिक और राजनैतिक न्याय, विचार, अभिव्यक्ति, विश्वास, धर्म और उपासना की स्वतन्त्रता, प्रतिष्ठा और श्रवसर की समता प्राप्त कराने के लिये; तथा उन सर्वमं व्यक्ति की गरिमा और राष्ट्र की एकता सुनिश्चित करने वाली बंधुता बढ़ाने के लिये, दृढ़ संकल्प होकर अपनी इस संविधान सभा में आज तारीख २६ जनवरी १९५९ ई० को एतद् द्वारा इस संविधान को अंगीकृत, अधिनियमित और आत्मापित करते हैं।”

प्रस्तावना का महत्व—प्रस्तावना उसी प्रयोजन की पूर्ति करती है जिसकी पूर्ति पुस्तक की प्रस्तावना करती है।<sup>2</sup> साधारणतया प्रस्तावना में उन परिस्थितियों का वर्णन होता है जिनके कारण अधिनियम बनता है तथा उसमें अधिनियम के उद्देश्यों का भी वर्णन किया जाता है। भारतीय संविधान की प्रस्तावना उन आदर्शों और लक्ष्यों की शानदार घोषणा है, जिन्हें भारतीयों ने अपने सामने रखा है और जिन्हें वे उस राजनीतिक ढाँचे के द्वारा, जिसे उन्होंने जान-बूझ कर रचा है, प्राप्त करना चाहते हैं। प्रस्तावना में वर्णित लक्ष्य, मक्षेप में, न्याय, स्वतन्त्रता, समता व भ्रातृत्व की स्थापना तथा सम्पूर्ण प्रभुत्वसम्पन्न प्रजातन्त्रात्मक गणराज्य की रचना है। इनके अतिरिक्त प्रस्तावना में उम स्रोत का भी उल्लेख है जहाँ से सरकारों को शक्तियाँ प्राप्त होंगी। प्रस्तावना में कहा गया है 'हम भारतवासी' इस संविधान को अंगीकृत, अधिनियमित और आत्मापित करते हैं'। मधुक्त राज्य अधरीय के संविधान की प्रस्तावना में भी ऐसे ही शब्दों का प्रयोग किया गया है। प्रस्तावना के बारे में दो विचार प्रमुख हैं : (१) यह स्पष्ट रूप में बताती है कि प्रभुता का स्रोत भारत की जनता है। यह कोई छोटा आदर्श नहीं बल्कि एक जीवन वास्तविकता है। मप और राज्यों की सरकार जनता के प्रतिनिधियों द्वारा संचालित हैं। ग्राम चुनावों द्वारा

1 C. A Debates, Vol 1, pp. 59-72

2 "Thus, the preamble, which walks before the constitution, indicates the source, the sanction, the pattern, the objects and the content of the constitution."

Joshi, G. N.: *The Constitution of India*, p. 50.



जनता की राजनैतिक शिक्षा में बड़ा योग मिला है। (२) इसमें भारत के लिये किसी निर्दिष्ट आर्थिक व्यवस्था को, जैसा कि सोवियत संघ में है, मार्ग अपनाने की बात नहीं दी गई है। यह हमारे संविधान का 'सबसे अधिक मूल्यवान भाग', 'संविधान की आत्मा' तथा 'संविधान की कुजी' है।

प्रस्तावना में प्रयुक्त मुख्य शब्दों की व्याख्या—'सम्पूर्ण प्रभुमत्ता सम्पन्न' (Sovereign) का अर्थ उस सर्वोच्च शक्ति में है जो पूर्ण और अपने क्षेत्र में अनियन्त्रित होती है। 'वह राज्य सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न कहलाता है जहाँ पर उसके ही क्षेत्र में सर्वोच्च और पूर्ण शक्ति का, जो अन्य किसी को अपने से बढ़कर नहीं मानती, वास होता है।' अब भारत उसी प्रकार में स्वतन्त्र है जिम प्रकार कि ब्रिटेन, म० रा० अमरीका या कोई अन्य राज्य, अर्थात् भारत को आन्तरिक और बाह्य दोनों क्षेत्रों में पूर्ण प्रभुमत्ता प्राप्त हो गई है। स्वतन्त्रता शब्द का प्रयोग नकारात्मक रूप में नहीं बरन् सकारात्मक (positive) रूप में लिया जाना चाहिये। स्वतन्त्रता से आशय उन आवश्यक दशाओं की रचना है जिनमें रहकर नागरिकों का पूर्ण विकास सम्भव हो। प्रजातन्त्रात्मक (Democratic) शब्द के राजशास्त्र में अनेक अर्थ हैं। वर्तमान काल में प्रजातन्त्र के राजनीतिक पहलू के अतिरिक्त आर्थिक व सामाजिक पहलुओं पर भी समान बल दिया जाता है। राजनीतिक दृष्टि से प्रजातन्त्र वह होता है जहाँ स्वयं प्रजा अपने प्रतिनिधियों द्वारा अपना शासन करती है। यहाँ पर प्रजातन्त्र का अर्थ विस्तृत रूप में लेना अधिक उचित होगा। प्रजातन्त्र केवल एक प्रकार की शासन-पद्धति ही नहीं बरन् वह व्यवस्था है जिसमें आर्थिक और सामाजिक प्रजातन्त्र भी सम्मिलित है। भारत में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का तो प्रश्न ही नहीं उठ सकता, अतएव इसमें हमें प्रतिनिधियात्मक प्रजातन्त्र को समझना चाहिये। गणराज्य (Republic) वास्तव में वह होता है जिसमें सत्ता राजा के हाथ में न होकर जनता के हाथ में रहती है और जिसमें राज्य का अध्यक्ष निर्वाचित व्यक्ति होता है। म० रा० अमरीका में गणराज्य में यही संसभा जाता है कि इसकी शक्तियाँ प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप में जनता में प्राप्त होती हैं। यहाँ यह प्रश्न उठ सकता है कि गणराज्य के साथ प्रजातन्त्रात्मक शब्द का प्रयोग क्यों किया गया है। इसका उत्तर बहुत सरल है। गणराज्य में प्रजातन्त्र के अतिरिक्त अधिनायक प्रणाली भी हो सकती है।

न्याय (Justice) का अर्थ है कि एक या कुछ व्यक्तियों की नहीं बरन् सर्वसाधारण की भलाई का लक्ष्य राज्य के सामने रहना चाहिये। सामाजिक क्षेत्र में भी धर्म, जाति, वंश, लिंग आदि किसी भी आधार पर व्यक्ति में राज्य की ओर से भेद-भाव नहीं होना चाहिये और आर्थिक क्षेत्र में प्रत्येक व्यक्ति को अपने परिश्रम का उचित फल मिलना चाहिये। आर्थिक दृष्टि से व्यक्ति-व्यक्ति में कोई भेद नहीं मानना चाहिए। राजनीतिक क्षेत्र में भी व्यक्ति-व्यक्ति के बीच किसी प्रकार

का भेद-भाव नहीं होना चाहिए। भ्रातृत्व (Fraternity) का अर्थ है कि सभी व्यक्तियों में बन्धुत्व की भावना हो। फ्रांस के क्रांतिकारियों ने स्वतन्त्रता व समता के साथ भ्रातृत्व पर समान बल दिया था, और सभी धर्म सब मनुष्यों को ईश्वर की सन्तान अर्थात् भाई-भाई मानते हैं। स्वतन्त्रता और समता (Equality) एक-दूसरे के पूरक हैं। संक्षेप में, समता का अर्थ पद (status) और अवसर (opportunity) की समता से है। आर्थिक क्षेत्र में समता से अभिप्राय निर्धनता व सम्पत्तिशीलता के अन्तरो को दूर करना है। न्याय का उद्देश्य सामान्य हित की प्राप्ति है।

हमारे विचार में भारत के संविधान के मुख्य आधारभूत सिद्धान्त (basic principles) ये हैं—(१) लोकप्रिय अथवा जनता में निहित प्रभुता ((popular sovereignty), (२) नागरिकों के मूल अधिकार, (३) राज्य नीति के निदेशक सिद्धान्त, (४) संघवाद (federalism), (५) मन्त्रिमण्डलात्मक शासन प्रणाली, और (६) न्यायिक स्वतन्त्रता (judicial independence)। इन सिद्धान्तों का विस्तृत विवेचन उनसे सम्बन्धित अध्यायों में यथास्थान किया गया है। संविधान की प्रस्तावना में वर्णित उच्च राजनीतिक आदर्शों और इन आधारभूत सिद्धान्तों के आधार पर उस दर्शन (philosophy) को समझा जा सकता है, जिस पर भारत का संविधान आधारित है।

### ३ संविधान की विशेषताये

भारत के संविधान से देश में सम्पूर्ण प्रभुसत्ता सम्पन्न प्रजातन्त्रात्मक गणराज्य की स्थापना हुई है, जिसकी व्याख्या पहले की जा चुकी है। अतः अब हम संविधान की अन्य प्रमुख विशेषताओं का आलोचनात्मक विवेचन करेंगे।

जनता का अपना संविधान—इसकी सर्वप्रथम स्पष्ट रूप से देखने वाली विशेषता यह है कि यह संविधान देशवासियों द्वारा बना है, जबकि इसके पूर्व भारत के संविधान ब्रिटिश पार्लियामेंट ने बनाये थे और वही उनमें परिवर्तन भी कर सकती थी। भारत का संविधान अप्रत्यक्ष रूप में चुने गये जनता के प्रतिनिधियों ने प्रभुसत्ता प्राप्त संविधान सभा द्वारा निर्मित किया और इस प्रकार देशवासियों की एक अति दीर्घकालीन अभिलाषा पूर्ण हुई। सत्ता के हस्तांतरण के उपरान्त कई कठिन सर्वधानिक समस्याये जैसे साम्प्रदायिक बनाम मयुक्त निर्वाचन प्रणाली, देवी रियासतों का संघ में प्रवेश, एक भाषा आदि समस्याये सम्बन्धित हितों की महर्मात् से मतोंपपूर्ण ढंग से हल हो गईं। संविधान के निर्माण के समय इस आधार पर आलोचना की गई थी कि जिन लोगों ने संविधान बनाया उन्हें जनता ने प्रत्यक्ष रूप में नहीं चुना था तथा वे अति सीमित मताधिकार के आधार पर चुने हुए प्रांतीय विधान सभाओं के सदस्यों द्वारा चुने गये थे। इन आलोचना में मूढान्तिक दृष्टि ने तो पूर्ण सत्य है, किन्तु यथार्थ में यह सारपूर्ण नहीं, क्योंकि उन परिस्थितियों में व्यस्क मताधिकार द्वारा संविधान सभा के सदस्यों का निर्वाचन कराने में अत्यधिक

देरी लगती जबकि देश की राजनीतिक स्थिति अति गम्भीर अवस्था में गुजर रही थी और देरी करने से उसके धिगडने की अधिक सम्भावना थी। व्यावहारिक दृष्टि से भी उन दिनों देश का राजनीतिक पातावरण ऐसा था कि कांग्रेस जिन प्रतिनिधियों को खड़ा करती वे ही चुने जाते, अतएव यथार्थ में मविधान मभा की रचना उससे अधिक भिन्न न होती। इसके अतिरिक्त मविधान में स्पष्ट रूप में कहा गया है—'हम भारतवासी' इस मविधान को अधिनियमित व अंगीकृत करते हैं।' वास्तव में जब जनता में ही सर्वोच्च प्रभुमत्ता निहित है तो वह अपने निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा मविधान में जब चाहे दृष्टिगत मशोधन करा सकती है।

एक विस्तृत संविधान—प्रथम विशेषता के समान ही यह दूसरी विशेषता भी स्पष्ट है। हमारा मविधान अनेक देशों के मविधानों से बड़ा है। इसमें ३६५ अनुच्छेद (Articles) हैं, जिन्हे २२ भागों (Parts) में मग्रहित किया गया है और किसी-किसी भाग में तो कई-कई अध्याय (Chapters) भी हैं। मविधान के परिमित रूप में ८ अनुसूचियाँ (Schedules) भी दी गई हैं। कुछ अन्य देशों के मविधानों में क्रमशः इतने अनुच्छेद हैं—स० रा० अमरीका के मशोधित मविधान में २१, केनाडा १७७, आस्ट्रेलिया १२८, दक्षिणी अफ्रीका १५३, सोवियत सघ १४६। इस प्रकार हमारा मविधानिक आलेख ५० रा० अमरीका के आलेख में कई गुना बड़ा है। इसके लिए निम्नलिखित कारण उचित और उत्तरदायी समझे जा सकते हैं

(१) जबकि स० रा० अमरीका व आस्ट्रेलिया के मविधान केवल मधीय शासन की रूपरेखा देते हैं, हमारे मविधान में मघ व इकाईयों के शासन की विस्तृत रूपरेखा दी गई है। (२) भारतीय सघ की इकाईयों एक ही प्रकार की नहीं थी, अतएव उनकी विभिन्नताओं के कारण उनके क्षेत्र में भी विभिन्नताएँ रहना आवश्यक था। (३) कुछ प्रदेशों जैसे जनजाति व अनुसूचित क्षेत्रों के लिए विशेष प्राविधानों को स्थान दिया गया है। (४) पिछड़ी हुई जातियाँ, अनुसूचित वर्गों व कुछ अल्पमस्यको (जैसे आंग्ल भारतीय) के लिए कुछ विशेष प्राविधानों द्वारा विशेष सुविधाओं की अस्थायी रूप से व्यवस्था की गई है। (५) मविधान में मूल अधिकार और निदेशक सिद्धान्तों का प्रमणन किया गया है। (६) मविधान में अनेक नई सस्थाओं आदि के लिए व्यवस्था की गई है, जैसे निर्वाचन आयोग, लोक-सेवा-आयोग, वित्त व भाषा-आयोग, नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक, महाधिवक्ता, इत्यादि। अन्त में, कुछ अस्थायी प्राविधान मन्त्रमण काल के लिए भी दिये गये हैं।

उपरोक्त के अतिरिक्त यदि हम देश की विशाल जनमंख्या और क्षेत्र का ध्यान करें तो हमें सर आइवर जॉन्स तथा उनके समान विचार करने वाले आलोचकों की इस आलोचना में कि हमारा मविधान अत्यधिक बड़ा व विस्तृत है, कोई सार

नही दीखता।<sup>3</sup> साथ ही हमें यह भी नहीं भूलना है कि हमारे संविधान निर्माताओं ने इस कार्य को नये सिरे से नहीं किया। वे देश के सर्वधानिक विकास को नहीं भुला सकते थे, क्योंकि हमारा संविधान एक क्रमिक विकास का फल है। यहाँ यह कहना अनुचित न होगा कि सन् १९३५ का दासन अधिनियम भी लगभग इतना ही बड़ा व विस्तृत था।

सर ध्यावडर जॉनिंग्स ने अपनी पुस्तक की भूमिका में लिखा है—‘इंग्लैंड के सर्वधानिक वकील की विशेषता यह है कि वह कानूनी सिद्धान्तों की अपेक्षा संस्थाओं पर अधिक बल देता है। वह प्रजातन्त्र की प्राप्ति प्रजातन्त्रात्मक संस्थाओं की स्थापना द्वारा करता है। इंग्लैंड में फ्रांस की भाँति कोई क्रांति नहीं हुई जिसके फलस्वरूप फ्रांस में एक सर्वथा नया संविधान बना। ... इंग्लैंड के कानूनों में तो परिवर्तनशील दशाओं के अनुसार परिवर्तन हुए हैं किन्तु उनका आधार ‘कॉमन लॉ’ रहा है। भारत ने भी उसी परम्परा को उत्तराधिकार में पाया है। परन्तु साधारण रूप में भारत में संविधान अथवा सर्वधानिक कानूनों द्वारा प्रजातन्त्रात्मक संस्थाओं की स्थापना की गई है। वास्तव में इसका विस्तार और पेचीदगियाँ अधिक सीमा तक इस चिन्ता का परिणाम हैं कि राजनैतिक संस्थाओं का विनियमन संविधान द्वारा ही किया जाए, जबकि ब्रिटिश परम्परा का अनुसरण करने वाले अन्य देशों ने उनका विनियमन साधारण कानूनों द्वारा किया है। ऐसे सदभ में मूल अधिकारों और निदेशक सिद्धान्तों का संविधान में दिया जाना, ब्रिटिश परम्परा के अनुरूप नहीं है।<sup>4</sup>

वर्तमान नमूनों पर आधारित संविधान (An adaptation from the existing Constitutional models)—इस कथन में पूर्ण सत्य है कि हमारे संविधान में विभिन्न संविधानों में अनेक बातें ली गई हैं। भारत का संविधान सीमित अर्थ में ही सन् १९३५ के संविधान का मशोदित रूप कहला सकता है। यह सत्य है कि अनेक प्राविधानों की भाँपा वही है जो कि १९३५ के संविधान में प्रयुक्त हुई थी, परन्तु हमें इस महान् अन्तर का ध्यान अवश्य ही रखना चाहिये कि चाहे अनेक बातों में स्वरूप वही हो उनका सार पूर्णतया भिन्न हो गया है। उदाहरण के लिए,

3 “Critics have decried a great deal out of this bulkiness of our Constitution. But we must not forget that our is a big country of 330 millions and we are making a Constitution for almost one fifth of humanity. Therefore there should be no wonder that our Constitution is bulky. Not only are we making a Constitution for a number of people for whom so far no other country has made any Constitution but our problems are varied and are different.... In an attempt to bring about that compromise between federalism and unitary form of Government, we had naturally to take recourse to certain articles which are responsible for increasing the bulk of our Constitution” (K. M. Munshi)

C. A. Debates, vol. VII, p. 273

4 *Some Characteristics of the Indian Constitution.*

गवर्नर-जनरल का स्थान राष्ट्रपति ने ले लिया है, उसकी शक्तियाँ देखने में गवर्नर-जनरल जैसी ही विस्तृत है, इकाई राज्यों में गवर्नर भी है, किन्तु ये सब शासन के सर्वधानिक अर्थात् रह गये हैं और उनकी शक्तियाँ वास्तविक नहीं हैं। दूसरे, अब भारतीय शासन पर भारत-मंत्री जैसे विदेशी अधिकारी का कोई नियन्त्रण नहीं रहा। अब तो देश का शासन देशवासियों के हित में उनके निर्वाचित प्रतिनिधि ही चलाने हैं। तीसरे, भारतीय मंच का स्वरूप १९३५ के अधिनियम में प्रस्तावित मधीय योजना में सर्वथा भिन्न है। फिर भी इन बातों में वर्तमान मविधान के प्राविधान १९३५ के अधिनियम से काफी मिलते-जुलते हैं—मंच व राज्य के पारस्परिक सम्बन्ध, विधान-मण्डलों के पदाधिकारी व उनके कार्य मचालन की पद्धति, लोक-सेवा-आयोग, न्याय-व्यवस्था, इत्यादि। यह स्वीकार करना भी उचित है कि हमारे मविधान निर्माताओं ने सन् १९३५ के मविधान से कई आधारभूत बातें ली हैं यथा मविधान का सघात्मक रूप, जिसमें मंच अति मुद्द है, राज्यों के बीच विभिन्नता जो अब प्रायः समाप्त हो गई है, समदात्मक पद्धति तथा आपत्तिकालीन प्राविधान। भारत के मविधान में समदात्मक पद्धति पूर्णतया ब्रिटिश शासन पद्धति के अनुरूप है, परन्तु उसमें भी आवश्यक सुधार किये गये हैं।

हमारे मविधान में अनेक बातें कनाडा, आस्ट्रेलिया, आयरलैंड व म० रा० अमरीका आदि देशों के मविधानों से ली गई हैं। भारतीय मंच का निर्माण बहुत कुछ कनाडा के मंच के समान हुआ है, क्योंकि दोनों देशों में मंच निर्माण के पूर्व एकात्मक शासन-प्रणाली प्रचलित थी। अवशिष्ट शक्तियाँ दोनों ही मंचों में मंच को सौंपी गई हैं। समवर्ती सूचि (Concurrent List) जो कि सन् १९३५ के मविधान में भी थी, आस्ट्रेलिया से ली गई है। आयरलैंड के मविधान से हमारे मविधान निर्माताओं ने राज्यनीति के निदेशक सिद्धान्तों (Directive Principles of State Policy) का विचार लिया है और मूल अधिकारों का स्वरूप भी वहाँ के मविधान से प्रभावित है। भारतीय मविधान की प्रस्तावना, सर्वोच्च न्यायालय का गठन, राष्ट्रपति की कुछ शक्तियाँ, उपराष्ट्रपति का स्थान व उसके कार्य तथा सशोधन प्रक्रिया सम्बन्धी प्राविधान बहुत कुछ म० रा० अमरीका के मविधान से लिए गये हैं। उपराष्ट्रपति साधारणतया मधीय विधान-मण्डल के ऊपर वाले सदन का सभापति रहता है और आवश्यकतानुसार राष्ट्रपति के पद पर कार्य कर सकता है, किन्तु वह म० राज्य अमरीका के उपराष्ट्रपति की भाँति शेष शक्ति के लिए राष्ट्रपति नहीं बन सकता। उपराष्ट्रपति पद के उम्मीदवार के लिए स० राज्य अमरीका की भाँति वे ही अर्हताये निर्धारित की गई हैं जो कि ऊपर वाले सदन के सदस्यों के लिए आवश्यक हैं। भारत के राष्ट्रपति को विधेयको पर अनुमति न देने, संसद में भाषण देने, संदेश भेजने आदि की शक्तियाँ प्राप्त हैं। उसके विरुद्ध महाभियोग (Impeachment) की कार्यवाही भी हो सकती है। यद्यपि हमारे देश की न्यायपालिका म० रा० अमरीका की भाँति दृढ़री नहीं है, फिर भी सर्वोच्च न्यायालय का गठन

न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता, न्यायाधीशों को पदच्युत करना इत्यादि बातों का रूप नियमित करने वाले प्राविधान बहुत कुछ सयुक्तराज्य अमरीका के प्राविधानों के सदृश है ।

हमारे मविधान निर्माताओं ने उसकी प्रत्येक धारा पर गम्भीर सोच-विचार तथा वादविवाद किया और उस देश की परिस्थितियों तथा देशवासियों की इच्छाओं के अनुसार ढालने का अत्यन्त सफल प्रयत्न किया है । डा० एम० पी० शर्मा का यह विचार पूर्णतया सत्य व उपयुक्त है : “हमारे सविधान निर्माताओं का उद्देश्य एक मौलिक या अनोखा मविधान बनाना न था । वे चाहते थे कि व्यावहारिक दृष्टि से एक अच्छा व सफल संविधान बनाया जाए । तदनुसार उन्होंने विदेशी मविधानों से स्वतन्त्रतापूर्वक ऐसे प्राविधान लिये हैं जो वहाँ सफल सिद्ध हुये और जो अपने देश की दशाओं के लिये उपयुक्त समझे गये ।”<sup>6</sup> इस विवेचन से यह निष्कर्ष नहीं निकालना चाहिये कि हमारे सविधान में कोई मौलिक बातें नहीं हैं । भारत का राष्ट्रपति मसद के दोनो सदनों और विभिन्न राज्यों की विधान मभाओं के निर्वाचित सदस्यों से बने निर्वाचकमण्डल द्वारा निर्वाचित होता है, यह एक मौलिक विधि है । केन्द्र तथा इकाइयों में निर्वाचन आयोग के द्वारा सभी निर्वाचनों का संचालन भारतीय मविधान की दूसरी अनोखी विशेषता है । सविधान के सशोधन की प्रक्रिया में अमीम कठोरता और अनुचित लचकता के बीच वृद्धिपूर्ण सन्तुलन की प्राप्ति की गई है ।

एकता को सुदृढ़ बनाने वाले तत्व (Unifying Factors)—जबकि विदेशी शासकों ने देश में ‘विभाजन करो और शासन करो’ वाली नीति का अनुसरण करते हुये देशवासियों में धर्म, सम्प्रदाय तथा अन्य आधारों पर फूट डाली, हमारे संविधान निर्माताओं ने देश की एकता को प्राप्त करने तथा राष्ट्रीयता को बढ़ावा देने का बड़ा सफल प्रयास किया है । सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि यद्यपि स्वतन्त्रता की प्राप्ति के साथ देश का विभाजन हुआ फिर भी राष्ट्रीय सरकार ने देशी रियासतों की समस्या को हल कर लिया । भारत के राज्य-क्षेत्र में स्थित ५०० से अधिक देशी रियासतें, जिन्हें एक प्रकार स्वतन्त्र घोषित कर दिया गया था, सदैव के लिये भारतीय संघ की अविच्छिन्न अंग बन गई हैं । इसके परिणाम-स्वरूप भारत का राज्य-क्षेत्र आज इतना विस्तृत है जितना कि सदियों में एक शासन के अन्तर्गत कभी नहीं रहा । दो वर्षों से भी कम समय में इन देशी रियासतों को मध में सम्मिलित कर लिया गया । आधी से अधिक रियासतों का तो प्रान्तों में विलय हो गया, लगभग आधी रियासतों के समूहीकरण में सीराष्ट्र व राजस्थान जैम रियासतों संघ बने और शेष में से कुछ भारतीय मध की स्वाधीन तथा कुछ केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रशासित इकाइयाँ बनी ।

इतना ही नहीं देशी रियासतों की जनता को प्रान्तों जैसा प्रजातन्त्रात्मक शासन और एक समान मूल अधिकार भी प्राप्त हो गये हैं । सम्पूर्ण देश के लिये

एकरूप नागरिकता, एकता व राष्ट्रीयता का सबसे महत्वपूर्ण आधार है। इसके अतिरिक्त एकता को सुदृढ़ बनाने के लिये केन्द्र को विभिन्न उपायों द्वारा अत्यधिक सुदृढ़ बनाया गया है। सम्पूर्ण देश के लिये केन्द्रीय सरकार अनेक महत्वपूर्ण विषयों पर कानून बना सकती है और आपत्तिकाल में तो एक प्रकार से सारा शासन ही एकात्मक रूप धारण कर सकता है। देश में एकरूप न्याय-व्यवस्था, अखिल भारतीय सेवायें, निर्वाचन आयोग आदि उपायों की एकता को सुदृढ़ बनाने के लिये अपनाया गया है। एकता के साथ राष्ट्रीयता की भावना को सुदृढ़ बनाने के लिये देशवासियों की एक राष्ट्रभाषा (हिन्दी) और मयुक्त निर्वाचन-प्रणाली को नये मविधान में स्थान मिला है। वास्तव में साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व प्रणाली ने देश में अति विपला वातावरण पैदा कर दिया था और इसी का दुष्परिणाम विभाजन रहा। स्वतन्त्रता प्राप्ति से पूर्व राष्ट्र-भाषा के प्रश्न पर भयकर प्रवाद चला। जबकि आयरलैंड व कनाडा में से प्रत्येक में दो राष्ट्रभाषायें हैं और स्विटजरलैंड में तीन राष्ट्रभाषायें हैं, भारत जैसे विशाल देश के लिये, जहाँ पर १४ प्रादेशिक भाषाओं को मविधान में महत्वपूर्ण स्थान दिया गया है एक भाषा को राष्ट्रभाषा घोषित किया जाना अति महत्वपूर्ण है।

**सुदृढ़ केन्द्र वाला संघ (Strong Centre)**—ऊपर यह बताया जा चुका है कि किन उपायों द्वारा भारतीय संघ में एक सुदृढ़ केन्द्र की स्थापना हुई है। यह सत्य है कि भारत में केन्द्रीय शासन की शक्तियाँ अत्यधिक विस्तृत हैं। भारतीय मविधान अपने स्वरूप और भावना में सघात्मक है; क्योंकि इसमें सघात्मक सविधान की सभी आवश्यक विशेषताएँ विद्यमान हैं।<sup>6</sup> फिर भी हम यह मानेंगे कि मसार के अन्य संघों में भारतीय संघ बहुत-सी बातों में भिन्न है। जबकि ४० रा० अमरीका में दोहरी नागरिकता, दोहरी न्याय व्यवस्था है और इकाई राज्यों के अधीन अपने-अपने सविधान हैं, हमारे संघ में इन सभी क्षेत्रों में एकता पर विशेष बल दिया गया है। अन्य संघ राज्यों में इकाई राज्यों का दर्जा समान होता है, इसी कारण ४० रा० अमरीका व स्विटजरलैंड में इकाईयों को संघीय विधान-मण्डल के ऊपर वाले मदन में समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है; परन्तु हमारे सविधान में भिन्न-व्यवस्था है। मूल सविधान में इकाई राज्यों को एक प्रकार से चार श्रेणियों में बाटा गया था, किन्तु राज्य पुनर्गठन से इकाई राज्यों का भिन्नतापूर्ण पद समान हो गया है और अब केवल कुछ संघीय क्षेत्र उनसे पृथक् हैं। इस विषय का विस्तारपूर्ण विवेचन अध्याय १० में किया गया है।

**संसदात्मक शासन पद्धति (Parliamentary System)**—भारत के सविधान में संघ और राज्यों के क्षेत्र में संसदात्मक शासन पद्धति को अपनाया है। इस दृष्टि

6 "True, the sphere of Central Government is made exceptionally wide; but it only means that India has a federal form of Government with an exceptionally strong Centre, particularly in times of emergencies and crises."

Palande, M. R., *Introduction to Indian Administration*, pp 130-131.

ने हमारा संविधान अधिकांश में ब्रिटेन के संविधान से मिलता है और स० रा० अमरीका के संविधान से भिन्न है। मसदात्मक पद्धति में विधान-मण्डल को, जो जनता की इच्छा का प्रतिनिधित्व करता है, कार्यपालिका के ऊपर सर्वोपरिता प्राप्त होनी है, क्योंकि मन्त्रिमण्डल विधान-मण्डल के प्रति उत्तरदायी होता है। इसके विपरीत अध्यात्मक शासन-प्रणाली में विधान-मण्डल और कार्यपालिका एक दूसरे में पृथक् और बहुत सीमा तक स्वतन्त्र होते हैं। भारत में मसदात्मक पद्धति को नविधान द्वारा अपनाया गया है, जबकि ब्रिटेन में इस पद्धति का आधार अभिसमय और राजनीतिक प्रथायें (Conventions and political usages) हैं। भारत के नविधान में राष्ट्रपति के पद और उनकी शक्तियों से यह भ्रम नहीं होना चाहिये कि हमारे देश में मसदात्मक पद्धति का अर्थ अध्यात्मक पद्धति को मिलाने का प्रयत्न किया गया है। मसदात्मक पद्धति को निम्नलिखित कारणों में अपनाया गया है—

प्रथम, ब्रिटेन से दीर्घकालीन सम्बन्ध के फलस्वरूप ब्रिटिश शासन-पद्धति जैसी मसदात्मक पद्धति हमारे देश में नीव पड़ी और विक्रम भी हुआ, अतएव हमारे लिये अन्य किसी पद्धति का अपनाना सरल व सुगम न होता। दूसरे, अप्रलिखित कारणों से मसदात्मक पद्धति को अध्यात्मक से अधिक अर्थात् मन्त्रियों को विधान-मण्डल के सदस्यों के प्रति अपने कार्यपालिका के बीच सामंजस्यपूर्ण सम्बन्ध रहते हैं। (अ) इस पद्धति में कार्यपालिका अर्थात् मन्त्रियों को विधान-मण्डल के सदस्यों के प्रति अपने उत्तरदायित्व को दिन-प्रति-दिन तथा समय-समय पर निभाना पड़ता है। मन्त्रियों से विधान-मण्डल के सदस्य प्रत्येक बैठक में प्रश्न पूछते हैं, आवश्यकतानुसार अविश्वास व निर्दोष के तथा "काम रोहो" प्रस्ताव पेश करते हैं और राज्य के प्रमुख द्वारा दिये गये भाषण पर वाद-विवाद भी करते हैं। निर्वाचनों के समय मन्त्रियों और विधान-मण्डल के सदस्यों की नीति व कार्यों पर निर्वाचक मण्डल अपना निर्णय देता है।

यह बात कि भारत के संविधान में मसदात्मक पद्धति को अपनाया गया है, संविधान के इन प्राविधानों से स्पष्ट होती है—(१) सभ और राज्यों में कार्यपालिका अध्यात्मक अर्थात् राष्ट्रपति और गवर्नरों को उनके कार्यों के पालन में परामर्श और सहायता देने के लिये मन्त्रि-परिषद् की व्यवस्था की गई है, और (२) मन्त्रि-परिषद् को सामूहिक रूप से अपने-अपने विधान-मण्डलों के प्रति उत्तरदायी बनाया गया है।

7 "I believe that the Parliamentary System is suited to our national genius and the extension of this democratic system right down to our Panchayats takes us back, to some extent, to our past period of history. Thus, in a sense, it has its roots in the past even though the modern forms of it may be new."

J. L. Nehru. : Message to the First Issue of the Lok Sabha Journal, 1953



व मुद्द अवश्य बनाया जा सकता है। इस कारण एक आलोचक ने कहा है कि उनका महत्व उद्देश्यों और आकाशाओं के घोषणा-पत्र से अधिक नहीं है। वास्तव में, ये वे लक्ष्य, आदर्श तथा अवसर हैं जिनकी राज्यों को अभी नागरिकों के हित में पूर्ण करने का भरसक प्रयत्न करना चाहिये। संक्षेप में, ये वे बातें हैं जिनकी पूर्ति की आशा जनता राज्य में कर सकती है। उदाहरण के लिये कुछ निदेशक सिद्धान्त निम्नलिखित हैं।

- (१) सभी नागरिकों, पुरुषों और स्त्रियों को जीवन निर्वाह के पर्याप्त साधनों के लिये समान अधिकार हैं,
- (२) समुदाय के भौतिक साधनों का स्वामित्व और नियन्त्रण सब के सामान्य हित में वितरित होगा,
- (३) ग्रामों में पचायतें संगठित की जायेगी,
- (४) मविधान के प्रारम्भ में १० वर्ष की अवधि के भीतर १४ वर्ष की आयु तक के बालकों के लिये निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा की व्यवस्था राज्य द्वारा की जायेगी, और
- (५) राज्य अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा के लिए प्रोत्साहन देगा, इत्यादि।

भारत का मविधान किसी विशेष अर्थ-व्यवस्था से सम्बन्धित नहीं—भारत के मविधान के वित्तीय प्राविधान बहुत सीमा तक सन् १९३५ के अधिनियम से मिलते हैं। इसमें यह कही भी नहीं कहा गया कि भारत में राज्य समाजवाद अथवा साम्यवाद जैसी किसी विशेष अर्थ-व्यवस्था की स्थापना करना अपना उद्देश्य समझता है। परन्तु प्रस्तावना में वर्णित लक्ष्यों और आर्थिक व्यवस्था सम्बन्धी निदेशक सिद्धान्तों के विरलेपण से दो बातें स्पष्ट हैं—प्रथम, भारतीय मविधान देश में आर्थिक प्रजातन्त्र की स्थापना करेगा; दूसरे राज्य समाजवादी व्यवस्था की दिशा में बढ़ने का यथाम्भव प्रयत्न करेगा। जहाँ एक ओर हमारा संविधान किसी विशेष आर्थिक पद्धति के प्रति प्रतिजाबद्ध नहीं अर्थात् पूँजीवादो, साम्यवादो अथवा समाजवादी किसी विशेष आर्थिक व्यवस्था से नहीं बंधा है, दूसरी ओर राज्य की आर्थिक व्यवस्था सम्बन्धी नीति निदेशक सिद्धान्तों में स्पष्ट प्रतीत होता है कि राज्य समाजवादी दिशा में प्रयत्न करेगा, क्योंकि उनमें कहा गया कि राज्य देश के उत्पादन साधनों व सम्पत्ति के स्वामित्व का नियन्त्रण इस प्रकार करे कि अधिक में अधिक जनकल्याण कर सके और यह भी ध्यान रखे कि आर्थिक व्यवस्था इस प्रकार चले कि जिससे धन और उत्पादन के साधनों का अहितकारी एकत्रीकरण न हो।

स्वतन्त्र न्यायपालिका तथा अन्य अभिकरण (Independent Judiciary and other Agencies)—स्वतन्त्रता की प्रथम शर्त स्वतन्त्र न्यायपालिका का समझा जाता है। न्यायपालिका ही नागरिकों के अधिकारों की रक्षक होती है। इसके अतिरिक्त मघातमक मविधान में तो इसका महत्व एक अन्य कारण से और भी

हो जाता है, क्योंकि यही सविधान के प्राविधानों का अधिकारपूर्ण और अन्तिम निर्वाचन कर सकती है तथा केन्द्र व इकाइयों के अधिकारों की सीमा में एक दूसरे के हस्तक्षेप को रोक सकती है। अतएव भारत के सविधान ने एक सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना की है जो भारत का उच्चतम न्यायालय है। वास्तव में, इसने पूर्व के संघीय न्यायालय का स्थान ले लिया है। भारतीय न्याय-व्यवस्था की एक विशेषता यह है कि संघ व राज्यों के न्यायालय अलग-अलग नहीं बरन् एक ही व्यवस्था में गुंथे हैं, जबकि संयुक्त राज्य अमरीका में न्यायालयों की दोहरी व्यवस्था है। सविधान के निम्नलिखित उपबन्धों द्वारा सर्वोच्च व उच्च न्यायालयों को स्वतन्त्र और निष्पक्ष बनाया गया है :

(१) राष्ट्रपति न्यायाधीशों की नियुक्ति सम्बन्धित न्यायालयों के न्यायाधिपतियों व न्यायाधीशों के परामर्श से करता है। (२) प्रत्येक न्यायाधीश के पद की सुरक्षा (Security of tenure) की संविधान में गारण्टी है। (३) न्यायाधीशों के वेतन में विधान-मण्डल साधारणतः परिवर्तन नहीं कर सकते। (४) नियुक्ति के उपरान्त न्यायाधीश के विशेषाधिकारों, उपलब्धियों आदि में कोई अहितकर परिवर्तन नहीं किया जा सकता और न्यायालयों का कुल व्यय सरकारी कोष पर भारित होता है। (५) सर्वोच्च व उच्च न्यायालयों को अपने अधीन कर्मचारियों की नियुक्ति करने व अपनी कार्यवाही के सम्बन्ध में नियम बनाने के अधिकार प्राप्त हैं। (६) न्यायाधीश पद-निवृत्ति पर किसी न्यायालय में बकालत नहीं कर सकते। (७) संघ अथवा राज्य किसी भी विधान-मण्डल में न्यायाधीशों के अपने कर्तव्य-पालन में किये गये कार्यों पर कोई वाद-विवाद नहीं हो सकता।

स्वतन्त्र न्यायपालिका के अतिरिक्त अन्य स्वतन्त्र अभिकरणों में ये महत्वपूर्ण हैं—(१) निर्वाचन आयोग संघ व राज्य विधान-मण्डलों तथा राष्ट्रपति व उपराष्ट्रपति के निर्वाचनों की सम्पूर्ण व्यवस्था करने की दक्षिणतया एक स्वतन्त्र निर्वाचन आयोग को सौंपी गई है। (२) नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक के अधीन संघ व राज्य सरकारों के सम्पूर्ण वित्त पर नियन्त्रण व उनके हिसाबों की जांच गड़ताल के लिए एक पूरा विभाग खोला गया है। (३) लोक-सेवा-आयोग—संघ के राज्यों में विभिन्न सेवाओं के सदस्यों की भरती आदि के लिये लोक-सेवा-आयोगों की व्यवस्था की गई है।

विशेष उपबन्ध (Special Provisions)—यद्यपि सविधान में समता और धर्म-निरपेक्ष राज्य के उच्च आदर्शों को अपनाया गया है फिर भी कुछ पिछड़े हुए वर्गों तथा अल्पसंख्यकों के लिये कुछ विशेष प्राविधानों द्वारा विशेष मुविधाएँ देने की आवश्यकता के रूप में व्यवस्था की गई है। जहाँ तक मूल अधिकारों का सम्बन्ध है धर्म-जाति, निग, आदि किसी भी आधार पर नागरिकों के बीच कोई भेद-भाव नहीं

किया गया है। परन्तु अनुसूचित वर्गों व जनजातियों के लिये सघीय राज्यों के विधान-मण्डलों में १० वर्ष की अवधि के लिये आरक्षित स्थानों (reserved seats) की व्यवस्था की गई थी। आग्लभारतीय समुदाय को विधान-मण्डलों में प्रतिनिधित्व देने के लिये राष्ट्रपति व गवर्नर उनके कुछ प्रतिनिधियों को नामजद कर सकते हैं। इन सभी के लिये सरकारी नौकरियों में भी कुछ सुविधाये प्रदान की गई थी, जिन्हें १० वर्ष के लिये बढ़ा दिया गया। इनका उद्देश्य पिछड़े हुये वर्गों को शीघ्र ही अन्य नागरिकों के समान पद दिलाना है।

**धर्म-निरपेक्ष राज्य (Secular State)**—भारत के संविधान द्वारा एक धर्म-निरपेक्ष राज्य की स्थापना की गई है। भारत में विभिन्न धर्मों व सम्प्रदायों के प्रति राज्य की ओर से धार्मिक मामलों में कोई पक्षपात-पूर्ण नीति का पालन न किया जायेगा। यह लक्ष्य भारत की परम्परा व राष्ट्रीय आन्दोलन के घोषित लक्ष्यों तथा आधुनिक प्रगतिशील विचारधारा से पूर्णतया मेल खाता है। धर्म-निरपेक्ष राज्य का आधार-भूत सिद्धान्त यह है कि राज्य की ओर से धार्मिक मामलों में तटस्थता की नीति का पालन किया जाय। व्यवहार में किसी भी नागरिक को अपने धर्म के कारण कोई विशेषाधिकार प्राप्त न होगा अथवा अधिकार की कमी अनुभव न होगी। परन्तु धर्म-निरपेक्ष राज्य का यह अर्थ कभी नहीं कि राज्य अधार्मिकता अथवा नास्तिकवाद को बढ़ावा देगा। इस दृष्टि से भारत अनेक प्रगतिशील राज्यों से भी आगे है। इंग्लैण्ड में अभी तक राज्य द्वारा स्थापित गिरजे के अनुयायियों को एक विशेष प्रकार की मान्यता प्राप्त है। पाकिस्तान ने तो एक प्रकार से इस्लामी गणराज्य की स्थापना की है।

भारत के संविधान ने सभी नागरिकों को समान अधिकार, विश्वास की स्वतन्त्रता, धर्म के पालन व पूजा और धर्मप्रचार की स्वतन्त्रता प्रदान की है। राज्य की ओर से किसी धर्म को कोई विशेष मान्यता प्रदान नहीं की गई है और न ही राज्य सरकारी कोष से किसी धर्म के प्रचार के लिए कोई धन-राशि व्यय करेगा। ये सभी प्राविधान उस आधुनिक विचारधारा के अनुसार हैं जो कि धर्म को एक वैयक्तिक मामला समझती है और जिससे राज्य का कोई विशेष सम्बन्ध नहीं। इसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए साम्प्रदायिक निर्वाचन पद्धति का अन्त कर दिया गया है और राज्य ने धार्मिक मामलों में तटस्थता अथवा उदासीनता की नीति अपनाई है। इस सम्बन्ध में हमें लास्की का यह विचार अति महत्वपूर्ण प्रतीत होता है कि यदि राज्य किसी धर्म विशेष को मान्यता देगा तो उसके अनुयायियों को किसी न किसी रूप में कोई विशेषाधिकार अवश्य ही प्राप्त हो जायेगा। कोई भी नागरिक सन्धे रूप में धार्मिक विश्वास की स्वतन्त्रता का उपभोग नहीं कर सकता जब तक कि राज्य धार्मिक मामलों में उदासीनता का रूख न अपनाये। किन्तु सर आइबर जैनिंग्स ने इस सम्बन्ध में कहा है : “एक सदस्य वाले निर्वाचन-क्षेत्रों का प्रभाव अनिवार्य रूप से यह होता है कि बहुसंख्यक दल को लाभ पहुंचता है। ब्रिटेन में

विजयी बहुसंख्यक दल का प्रतिनिधित्व बढ़ जाता है।" एनिया में गम्भीर खतरा है कि मतदान साम्प्रदायिक आधार पर होगा और तदनुसार साम्प्रदायिक अल्पसंख्यकों का प्रतिनिधित्व अपर्याप्त होगा। सीलोन ने अपने संविधान में इस समस्या के विरुद्ध रक्षा की है जबकि भारत ने इसे महत्वहीन समझा है।

ग्रान्ठ चलकर 'भारतीय संघवाद' नाम के अध्याय में लेखक ने कहा है कि वास्तव में अल्पसंख्यकों के दावों पर ध्यान न देना भारतीय संघवाद की एक बड़ी विशेषता है। सन् १९४० तक भारत को स्वतन्त्रता न देने का आधार विभिन्न धार्मिक सम्प्रदायों व जातियों के विरोधी दावों का होना बताया जाता था। इसकी प्रतिक्रिया स्वरूप काँग्रेसी राजनीतिज्ञों ने जो सबसे बढ़कर राष्ट्रवादी थे, अल्पसंख्यकों के हितों और भावनाओं को न्यूनतम महत्व दिया है। सम्भवतः इतिहास हमें बतायेगा कि साम्प्रदायिक दावों को महत्व न देना पाकिस्तान की रचना का एक कारण था। वे देश जिनमें नागरिकों की बफादारी विभक्त रहती है सदैव ही एक कठिन भ्रमजाल (dilemma) में फंसे रहते हैं। साम्प्रदायिक दावों से ममभ्रौता कर लेना राजनीतिज्ञता की सीमा हो सकती है, क्योंकि इसके द्वारा बहुसंख्यकों को अल्पसंख्यकों का समर्थन प्राप्त हो जाता है। दूसरी ओर, साम्प्रदायिक दावों को मानने से वे मुदृढ होते हैं। भारत की संविधान सभा ने उन्हें महत्व न देने का निर्णय किया है। यदि यह साहसपूर्ण पग सफल हो गया तो इतिहास में इसका रेकार्ड उच्चतम नीतिज्ञता के निर्णय में रहेगा। यदि यह असफल रहा तो इतिहास में इसे राजनीतिक अन्धेपन का दूसरा दुष्टान्त माना जायेगा।

दुस्संशोध्यता और सुसंशोध्यता का अपूर्ण मिश्रण (Mixture of Rigidity and Flexibility)—भारत का संविधान संघात्मक है और संघात्मक संविधान की एक विशेषता दुस्संशोध्यता मानी जाती है। अतएव भारत के संविधान में दुस्संशोध्यता तो होनी चाहिए और है भी। संविधान में संशोधन के लिए एक विशेष प्रक्रिया व विशेष बहुमत की व्यवस्था है। परन्तु इसके साथ ही संविधान में संशोधन करना अत्यन्त कठिन नहीं है। आपातकाल की उद्घोषणा के दौरान तो भारत का संविधान बिना किसी प्रकार के संशोधन के ही संघात्मक के स्थान पर एकात्मक का रूप धारण कर सकता है। वास्तव में हमारे संशोधन-निर्माताओं ने इन दोनों विशेषताओं का इतना अच्छा और बुद्धिपूर्ण मिश्रण किया है कि हम दोनों का ही लाभ उठाने का अवसर मिलेगा। किसी भी पुराने संघात्मक प्रजातन्त्र में इस प्रकार की व्यवस्था नहीं पाई जाती कि वह आपातकाल में हमारे संविधान की भाँति एकात्मक बन सकें, परन्तु आज की तेजी में बढ़ने वाली परिस्थितियों को देखते हुये ऐसी व्यवस्था का होना किसी वास्तविक खतरे का मुकाबला करने के लिये आवश्यक व उपयोगी प्रतीत होता है। भारत के संविधान में एक ओर दुस्संशोध्यता के दोष को कम किया गया है, तो दूसरी ओर इसमें कानूनी विवादों (Legalsm) के दोष को भी कम किया गया है। ये दोष संयुक्तराज्य अमरीका

के सविधान में विशेष माया में पाये जाते हैं। अतएव हमारे सविधान निर्माताओं ने आस्ट्रेलिया के उदाहरण पर चलकर समवर्ती सूची की व्यवस्था की है और उसमें विषयों की सूची को पहले से अधिक विस्तृत किया गया है। समवर्ती सूची में विवाह, तलाक, सम्पत्ति का उत्तराधिकार, सविदा (Contracts), अपराध, नाप और तोल आदि विषयों को सम्मिलित करके सम्पूर्ण देश के लिये एक रूप कानून बनाये जाने की व्यवस्था की गई है और आवश्यकतानुसार उन पर राज्य भी कानून बना सकते हैं।

परन्तु इस विषय में भी सर आइवर जेनिंग्स ने एक भिन्न मत प्रकट किया है। उन्होंने अपनी पुस्तक में लिखा है: "भारत में मुकदमेवाजी एक बड़ा उद्योग है। वकालत का पेशा ऐसा होता है जिनमें अत्यधिक सरलता से धुसा जा सकता है। इससे भी बढ़कर बात यह है कि वकालत का ही पेशा ऐसा है जिसके साथ राज-नीतिज्ञ को मिलाया जा सकता है। इसी कारण वकील राजनीतिज्ञों ने भारत की राजनीति में ससार के अन्य देशों की अपेक्षा अधिक भाग लिया है। इसने भारत के मविधान में पेचीदगी को बढ़ा दिया है। विभिन्न कारणों से भारत का सविधान मबसे अधिक पेचीदा हो गया है। परन्तु सविधान इनलिये बनाये जाते हैं कि शासन कार्य अधिक मुगमता से हो सके, सर्वैधानिक वकीलों को फीस दिलाने के लिये नही। जितने अधिक कानूनी विवाद होंगे शासन-कार्य उतना ही कठिन हो जायेगा। भारत ने कदाचित् हम (सर्वैधानिक वकीलों) में अत्यधिक विश्वास रखा है।"

### ५. संविधान की समालोचना

भारत के सविधान की सविधान सभा के अनेक सदस्यों तथा अन्य व्यक्तियों ने निर्माण करते समय तथा उसके उपरान्त विभिन्न दृष्टियों से आलोचना की। उनमें से कुछ मतों के ऊपर यहाँ विचार करना उपयुक्त होगा। सर्वप्रथम, कुछ लेखकों ने इसके विस्तार की आलोचना की है और उनमें सबसे प्रमुख सर आइवर जेनिंग्स जैसा सविधान शास्त्री है। इन लेखकों के अनुसार संविधान में शासन के विभिन्न अंगों और विधियों के सम्बन्ध में विस्तृत उपबन्ध दिये गये हैं। अन्य देशों के सविधान से इसका आकार अत्यधिक बड़ा है। इस तथ्य में सत्य का काफी अंश है, परन्तु इसका अर्थ यह कदापि नहीं लगाया जाना चाहिये कि सविधान का बड़ा आकार कोई दोष है। वास्तव में, सविधान का आकार बड़ा होने के कई कारण हैं, जिनमें से प्रमुख देश की राजनीतिक परिस्थितियाँ और ऐतिहासिक पृष्ठभूमि है। संविधान भारत जैसे विशाल देश के लिये बना है, इसमें सय और विभिन्न श्रेणियों के राज्यों के शासन, उनके आपसी सम्बन्ध, भाषा, मूल अधिकार, अस्थायी उपबन्ध आदि अनेक आवश्यक बातों का समावेश किया गया है। इन प्रदनों को प्रथाओं या आने वाली परिस्थितियों के ऊपर छोड़ देना भूल होती, साथ ही उनका निर्णय हो जाने से कई महत्वपूर्ण समस्याओं का निराकरण हो गया है। संयुक्तराज्य अमरीका का सविधान प्रति संक्षिप्त है, किन्तु उनमें अनेक बातें छूट गई हैं। ब्रिटेन का सम्पूर्ण

सविधान लिखित व अलिखित हमारे सविधान से छोटा नहीं समझा जा सकता। वहाँ प्रजातन्त्र की नींव अति मुट्ठ और गहरी जम चुकी है और लोकमत के बल से वहाँ अधिकार, सामान्य कानून व ससदात्मक शासन में सम्बद्ध प्रथाओं का उचित पालन हो जाता है। इन बातों को भारत में विकास के लिये नहीं छोड़ा जा सकता था। इस सम्बन्ध में यह भी कहना उपयुक्त होगा कि भारत का सविधान सन् १९३५ के अधिनियम से आकार में बहुत अधिक बड़ा नहीं है।

आलोचना का दूसरा आधार यह है कि सविधान एक प्रकार से विभिन्न संविधानों से ली गई बातों की स्रिचड़ी (Mixture) है। ऐसे आलोचक मायद यह समझते हैं कि सविधान निर्माताओं ने विभिन्न देशों के सविधानों में भिन्न-भिन्न बातें पूरी तरह सोच-विचार कर नहीं ली हैं और उन्हें ठीक प्रकार से नहीं अपनाया है। यह बात तो सच है कि इस सविधान में कई देशों के सविधानों में अनेक बातें ली गई हैं, किन्तु उन्हें अपने देश और परिस्थितियों के अनुकूल ढालकर ही सविधान में स्थान दिया गया है। वास्तव में, सविधान निर्माताओं ने उन देशों के अनुभवों से लाभ उठाने का बड़ा ही बुद्धिमत्तापूर्ण कार्य किया।<sup>8</sup> यही कारण है कि हमारे सविधान में कुछ सिद्धान्तों का, जो ऊपर से विरोधी प्रतीत होते हैं, बहुत ही सुन्दर मिश्रण हुआ है। हमारा सविधान मध्यात्मक है, किन्तु इसमें अनेक लक्षण एकात्मक सविधान के हैं। इसमें ससदात्मक पद्धति अपनाई गई है किन्तु राष्ट्रपति को कुछ ऐंसे अधिकार दिये गये हैं जो कि मंसदात्मक पद्धति वाले देशों के प्रमुख को साधारणतः प्राप्त नहीं होते। यह सविधान अपरिवर्तनशील है, किन्तु उसमें परिवर्तनशीलता (flexibility) का आधिक्य है। यदि आलोचक विचार करें तो इस निष्कर्ष पर पहुंचेंगे कि जो भी बातें अन्य सविधानों में ली गई हैं उनका अन्धानुकरण नहीं किया गया है, वरन् उन्हें अपने देश की परिस्थितियों व दशाओं के अनुकूल बनाया गया है और जहाँ कहीं भी सम्भव हो सका है उनमें प्रगतिशील सुधार भी किये गये हैं।

आलोचकों का यह भी कहना है कि भारत का सविधान सन् १९३५ के भारतीय शासन अधिनियम की नकल है। यह सच है कि इसमें बहुधा उसी भाषा

8 "Undoubtedly it is true that the (Draft) Constitution has borrowed from other Constitutions and not only from the Act of 1935. But so long as the borrowings have been adapted to India's peculiar circumstances, they cannot in themselves be said to constitute a defect. Most modern Constitutions do make full use of the experience of other countries, borrow whatever is good from them and reject whatever is unsuitable. To profit from the experiences of other countries or from the past experience of one's own is the path of wisdom "

व शब्दावली का प्रयोग किया गया है जो समानान्तर उपबन्धों के विषय में सन् १९३५ के अधिनियम में मिलनी हैं। अनेक उपबन्धों का रूप बहुत कुछ वही है, परन्तु इन मविधान को १९३५ के शासन की नकल कहना भ्रममूलक है। जबकि सन् १९३५ का अधिनियम विदेशी शासकों द्वारा अपनी सत्ता को बनाये रखने के हेतु भारतीयों पर थोपा गया था; भारत का मविधान भारतीयों ने बनाया है। जबकि उन मविधान में केवल बाहरी दिशावा और चातुर्यपूर्ण भाषा का प्रयोग था, अब उसके द्वारा सच्चे प्रजातन्त्र, उत्तमदायी शासन व एक व्यावहारिक मध की स्थापना देश में हुई है। इन दोनों का अन्तर बहुत सीमा तक शरीर और आत्मा के बीच अन्तर के गहन्य है। परन्तु यदि नकल का अर्थ मकुचित रूप में उन बातों से ले जो कि सन् १९३५ में मविधान के आधारभूत सिद्धान्त थे तो हम यह अवश्य मानेंगे कि भारत के मविधान में ममदात्मक पद्धति और सघात्मक रूप बहुत कुछ सन् १९३५ के मविधान से लिये गये हैं। कुछ व्यक्तियों के अनुसार इस आलोचना का आधार यही है कि हमारे मविधान निर्माताओं ने सन् १९३५ के मविधान के शासन सम्बन्धी मूल सिद्धान्तों को अपनाया है अर्थात् उन्होंने किसी नई शासन व्यवस्था को अपनाकर एक प्रकार के पूर्वगामी मविधान की ही नकल की है। इस दृष्टि से भारत का मविधान अवश्य ही बहुत सीमा तक नकल कहला सकता है।<sup>९</sup>

तीसरे, जब मविधान का निर्माण हो रहा था तो साम्यवादी और समाजवादी नेताओं ने उनकी इस आधार पर आलोचना की थी कि इसमें 'समाजवादी प्रजातन्त्र' की स्थापना का ध्येय नहीं अपनाया गया। मविधान सभा में जवाहरलाल नेहरू ने स्पष्ट रूप से कहा था कि भारत का मविधान किसी वाद से सम्बद्ध नहीं है, परन्तु इसके द्वारा देश में सुगमता से समाजवादी प्रजातन्त्र की स्थापना की जा सकती। मविधान के प्राक्कथन में दिये गये महान् आदर्शों—स्वतन्त्रता, समानता, भ्रातृत्व व न्याय तथा मूल अधिकारों और राजनीति के निदेशक सिद्धान्तों की पूर्ति सच्चे प्रजातन्त्र व समाजवादी व्यवस्था की स्थापना द्वारा ही हो सकेगी और उसी दिशा में मविधान को कार्यान्वित करने वाले देश के

9 "It will be noticed that its main framework is modelled on the pattern of the Government of India Act, 1935 ..... Thus, we find that more than one hundred Articles of the Constitution are sub-statntial or verbatim re-productions of the Provisions of the Government of India Act, 1935. Moreover, some of the basic Principles of the Constitution dealing with the distribution of legislative powers, and finance and property are borrowed from the Government of India Act, 1935. It would, therefore, be evident that the Indian Constitution is not entirely an innovation but has its roots deep in the past."

\* Sen. Sardar D K, *A Comperative Study of the Indian Constitution*,

प्रतिनिधि बढ़ रहे हैं। वास्तव में, अ विकसित देशों में प्रजातन्त्र शासन-प्रणाली की सफलता बहुत सीमा तक आर्थिक न्याय और समाजवादी व्यवस्था पर निर्भर करती है। इस बात में कोई सन्देह नहीं कि राज्य नीति के कई निर्देशक सिद्धान्त कल्याणकारी (Welfare) राज्य की स्थापना की ओर स्पष्ट संकेत करते हैं। इन सिद्धान्तों को कार्यरूप में परिष्कृत करने का परिणाम बहुत कुछ समाजवादी व्यवस्था की स्थापना ही होगा। इसके पक्ष में यह बात भी कही जा सकती है कि संविधान की वर्तमान धाराओं के अधीन रहकर ही देश का शासन चलाने वाली राष्ट्रीय कांग्रेस ने देश में समाजवादी ढंग का समाज (Socialist Pattern of Society) के ध्येय को अपनाया और उसकी पूर्ति की ओर देश बढ़ रहा है। इस दिशा में उठाये गये कदमों को धीमा अवश्य ही कहा जा सकता है, किन्तु इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि पग निश्चित रूप में हड़ता के साथ उसी दिशा में उठ रहे हैं। जैसा कि कुछ लोगों को भय था सम्पत्ति का अधिकार इस प्रगति में बड़ी बाधा सिद्ध नहीं हुआ है, क्योंकि आवश्यकतानुसार उसमें मशौधन किया जा चुका है और समाजवाद की ओर बढ़ने के लिये वर्तमान सरकारें हड़-प्रतिज्ञा हैं।

चौथे, कुछ आलोचकों ने संविधान की आलोचना इस आधार पर की है कि इसमें मौलिकता की कमी है। संविधान निर्माताओं का उद्देश्य मौलिक संविधान बनाना न था, उन्हें तो देश की दशाओं और परिस्थितियों को ध्यान में रखकर एक ऐसा संविधान बनाना था जो कार्य-रूप में सफल सिद्ध हो और जिसके द्वारा कठिन समस्याओं का सन्तोषपूर्ण निराकरण हो जाये। इस उद्देश्य की पूर्ति में संविधान निर्माताओं को अपूर्व सफलता मिली है। देश की अनेक कठिन समस्याएँ धीरे-धीरे हल होती अथवा सुलभ होती जा रही हैं। राज्यों का पुनर्गठन, राज्य भाषा का निर्णय आदि इसके ज्वलन्त उदाहरण हैं। यह भी स्वीकार किया जायेगा कि भारत के संविधान में कुछ मौलिक बातों का समावेश हुआ है, जैसे राष्ट्रपति के निर्वाचन की पद्धति और निर्वाचन आयोग की व्यवस्था आदि।

पांचवे, डा० एम० पी० शर्मा के अनुसार इन सम्बन्ध में भारत के संविधान की अन्य दो आधारों पर आलोचना की गई है। प्रथम, कुछ आलोचक चाहते थे कि संविधान किसी प्राचीन भारतीय नमूने के सदृश होता और कुछ दूसरे आलोचक महात्मा गांधी के विचारों से प्रेरणा लेते हुये उसे स्वशासित ग्रामों और जिल्लों के गणराज्यों पर आधारित बनाना चाहते थे। जहाँ तक प्राचीन भारतीय नमूने का सम्बन्ध है उसमें दो कठिनाइयाँ थीं। प्रथम, प्राचीन भारत में एक नहीं बरन् अनेक नमूनों की शासन-पद्धतियाँ प्रचलित थीं। दूसरे, हिन्दुओं की शासन-पद्धतियों का विकास हजार वर्ष से भी अधिक लम्बे काल तक रुका रहा। अतएव वे शासन-पद्धतियाँ वर्तमान परिस्थितियों और समस्याओं को हल करने में उचित मार्ग-दर्शन नहीं कर सकती थीं। जहाँ तक गांधी जी की योजना का सम्बन्ध है, जिममें कि पिरेमिड



सदृश संवैधानिक ढांचा होता; वह बहुत कुछ उस ढंग का संविधान होता जैसा कि कांग्रेस दल का संगठन है। जो संविधान एक दल के लिये उपयुक्त है वह देश के लिये भी उपयुक्त हो ऐसा आवश्यक नहीं। यहाँ यह भी ध्यान रखना चाहिये कि गांधी जी तो चाहते थे कि सत्ता नीचे से अर्थात् गाँव पंचायतों से ऊपर की ओर बहनी चाहिये, किन्तु हमारे संविधान में सत्ता का बहाव ऊपर से नीचे की ओर को है। अतः गांधी जी के दृष्टिकोण से सभ्य अति क्षीण होना चाहिये था, परन्तु वर्तमान काल की अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितियों में सुदृढ़ केन्द्र का होना अति आवश्यक समझा जाता है। साथ ही भारत के इतिहास से यह भी पाठ मिलता है कि केन्द्र कमजोर नहीं रहना चाहिये। इस प्रकार यद्यपि भारतीय संविधान गांधी जी के विचारों के अनुसार नहीं ढला है, फिर भी उसमें उनके विचारों को उपयुक्त स्थान देने का प्रयत्न किया गया है। असुविधा का निवारण, ग्राम-पंचायतों का संगठन, अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति को प्रोत्साहन देने वाले विचारों के लिये संविधान में महत्वपूर्ण स्थान है।

छटे, कुछ आलोचकों ने भारत के संविधान को वकीलों का स्वर्ग (Lawyers' paradise) कहा है। उनके मतानुसार भारतीय संविधान एक पेचीदा आलेख (Complicated document) है और उसकी भाषा न्यायालयों में प्रयुक्त की जाने वाली है। संविधान के प्रावधानों में अनगिनत अपवाद (Exception), शर्तें (Qualifications) और स्पष्टीकरण (Explanations) दिये गये हैं। इन आलोचकों के दृष्टिकोण में, इन उपबन्धों के लिये कुछ भी कारण क्यों न हों, ऐसे संविधान का समझना साधारण पाठकों के लिये कठिन है। केवल अनुभवी संवैधानिक वकील ही इन उपबन्धों की बारीकियों को समझ सकते हैं। संविधान के निर्वचन की कठिनाइयों के कारण मुकदमेवाजी बढेगी, परन्तु संविधान के ऊपर ध्यानपूर्वक विचार करने से यह कहा जा सकता है कि संविधान की पेचीदगी का यह अर्थ नहीं हो सकता कि उसके कारण मुकदमे बढेंगे। संयुक्तराज्य अमरीका के संविधान में वाणिज्य सम्बन्धी धारा की भाषा बड़ी सरल है किन्तु उसके आधार पर निरन्तर मुकदमे चलते रहे हैं। श्री पायली के मतानुसार तो संविधान के बड़े ढाँचे में पेचीदगी कम हुई है और मुकदमेवाजी की सम्भावना भी कम हो गई है।<sup>10</sup>

सातवें, कुछ आलोचकों का मत है कि मूल अधिकार अति सीमित हैं और संविधान में राज्य नीति के सिद्धान्तों का सम्मिलित किया जाना अर्थहीन है। इस विषय का विस्तारपूर्ण विवेचन अगले अध्याय में किया गया है।

10 "The elaborate nature of the Indian Constitution, instead of enhancing the scope of litigation, has in fact helped to reduce it completely. The best example is that of Union-State relations."

आठवे, कुछ आलोचकों के अनुसार भारत में वास्तविक मध की स्थापना नहीं हुई है, क्योंकि केन्द्र को अत्यधिक शक्तिशाली बनाया गया है। यहाँ पर हम डी. के. सेन और पामर के मतों को देना उचित समझते हैं। सरदार डी. के. सेन के मतानुसार भारत में प्रजातन्त्र का रूप मिश्रित (Synthetic Democracy) है। उन्होंने लिखा है :

भारतीय संविधान के उपबन्धों की परीक्षा करने से स्पष्ट पता लगता है कि उसमें समाविष्ट राजनीतिक मगठन का रूप प्रजातन्त्र की किसी भी मान्य श्रेणी के अन्तर्गत नहीं आता; इसके विपरीत यह तो एक वर्ण मकर उपज प्रतीत होती है; यह उत्तरदायी शासन पद्धति के आवश्यक तत्वों और अध्यात्मक शासन के तत्वों का अजीब मिश्रण है। संविधान में स्पष्ट रूप से व्याख्या की गई है कि सभ व राज्यों की मन्त्रि-परिषदें सामूहिक रूप से अपने-अपने विधान-मण्डल के प्रति उत्तरदायी होंगी। इसके साथ ही गणतन्त्र की कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में निहित है और उसका वह स्वयं प्रत्यक्ष रूप में या अधीन अधिकारियों के द्वारा संविधान के अनुसार प्रयोग करता है। यह भी स्पष्ट रूप में कहा गया है कि मन्त्रि-परिषद् का प्राथमिक कार्य राष्ट्रपति को उसके दायित्वों को पूरा करने में 'सहायता व परामर्श देना है'। इसके आगे यह उपबन्ध है कि मंत्रियों को राष्ट्रपति नियुक्त करता है और वे अपने पदों पर उसके प्रसाद पर्यन्त आमीन रहते हैं। राष्ट्रपति को आगतकाल का मुकाबला करने के लिये विस्तृत शक्तियाँ प्रदान की गई हैं। इन सब उपबन्धों में सबसे अधिक उल्लेखनीय विशेषता यह है कि वे राष्ट्रपति द्वारा नैदानिक शक्तियों के प्रयोग पर कोई सीमा नहीं लगाते। भारतीय संविधान राष्ट्रपति की सत्ता पर कोई प्रतिबन्ध नहीं लगाता। इसके विपरीत, संविधान में स्पष्ट व्यवस्था है कि प्रत्येक कार्यागि कार्य को राष्ट्रपति के नाम से किया जायेगा, परन्तु उसमें यह नहीं विदित किया गया कि प्रत्येक ऐसे कार्य को किसी उत्तरदायी मन्त्री के हस्ताक्षर द्वारा अधिकृत किया जाय। जैसा कि प्रायः मासद पद्धति वाले राज्यों में व्यवस्था है। अनुच्छेद ७७ के खण्ड (२) ने सम्पूर्ण मामले को राष्ट्रपति के हाथों में सौंप दिया है। अतएव ऐसा प्रतीत होता है कि संविधान की भाषा के अनुसार राष्ट्रपति फिर से जीवित किये गये वाइसराय के समान सत्ता का अधिकारी है।<sup>12</sup>

II "An examination of the Provisions of the Indian Constitution clearly shows that the pattern of political organization embodied in it does not come under anyone of these categories of democracy; on the contrary it appears to be a hybrid product, a curious mixture of the essential elements of the system of responsible Government and of the Presidential régime... .

सक्षेप में, नॉर्मन डी० पामर के अनुसार भारत के संविधान ने भारत को एक प्रजातन्त्रात्मक धर्म-निरपेक्ष राज्य बनाया है, जिसमें आवश्यक रूप से सांसद पद्धति और सभात्मक संरचना स्थापित हुई है। व्यवहार में, इस साधारण निष्कर्ष के साथ कई शर्तें लगी हैं। शायद यह कहना अधिक परिशुद्ध होगा कि भारत में प्रजातन्त्र वास्तविकता नहीं ध्येय है। दूसरे शब्दों में, कि भारत प्रजातन्त्र बन रहा (democracy-in-being) है और प्रजातन्त्रात्मक संस्थाओं के सफल विकास का भविष्य अभी अज्ञात है। भारत के नेता, '...', धर्म-निरपेक्ष राज्य की धारणा के प्रति भक्ति रखते हैं, परन्तु देश में सुदृढ़ साम्प्रदायिक शक्तियाँ भिन्न दिशा में खींच रही हैं। यद्यपि भारत में आवश्यक रूप से सांसद पद्धति है, जो कि नेहरू के अनुसार आवश्यक परिवर्तनों के साथ अधिकांशतः ब्रिटिश मॉडल पर ढाली गई है, उनमें से कुछ परिवर्तन जैसे राष्ट्रपति की आपातकालीन शक्तियाँ और सर्वोच्च न्यायालय का भाग यह संकेत करते हैं कि भारत में सांसद और अन्य रूपों का विविध मिश्रण है।<sup>12</sup>

**निष्कर्ष**—उपरोक्त विवेचन का यह अर्थ नहीं कि संविधान सभी दृष्टियों से दोष रहित अथवा सर्वोत्तम है, परन्तु यह अर्थ अवश्य है कि तत्कालीन भारत की दशाओं और परिस्थितियों में श्रेष्ठतर संविधान बनना सम्भव न था। वास्तव में इस संविधान में आदर्श सिद्धान्तों व व्यावहारिक बातों का पूर्ण ध्यान रखा गया है और संविधान ऐसा है कि इसमें साधारण परिवर्तन व संशोधन तो अवश्य ही होते रहेंगे, परन्तु इसका स्वरूप बदल डालने वाले परिवर्तनों की आवश्यकता तब तक नहीं पड़ेगी जब तक भारत के नेता और जनता प्रजातन्त्रात्मक और शांतिपूर्ण ढंग से देश की समस्याओं को सुलझाने पर कटिबद्ध रहेंगे। वास्तव में, संविधान तो एक प्रकार का साधन है। इसके द्वारा देश की स्वतन्त्रता और सुरक्षा अक्षुण्ण रहे, देशवासियों का जीवन सुखी और समृद्धिशाली बन सके, दलित और पिछड़े हुए वर्गों के सदस्य भी स्वतन्त्रता और अधिकारों का उपभोग कर सकें तो इन उच्च

It would therefore appear that, according to the test of the Constitution, the President of India has the authority of a resurrected Viceroy."

Sen, Sardar D. K., 'A Comparative Study of the Indian Constitution,' pp 54-5.

12 "Briefly stated, the Constitution of India makes India a democratic secular State with what is essentially a parliamentary system and a federal structure. In practice, no doubt, this generalization must be qualified in many ways... Although India has essentially a parliamentary system, patterned, as Nehru himself stated, largely after the British model, with necessary variations, some of the variations, such as the emergency powers of the President and the role of the Supreme Court, suggest a strange blending of parliamentary and non-parliamentary forms"

Kahin, M. G. (ed) : *Major Governments of India*, p 313

उद्देश्यों की पूर्ति से संविधान की सफलता सिद्ध हो सकेगी। परन्तु इस सम्बन्ध में यह ध्यान आवश्यक ही रखना चाहिये कि संविधान के तन्त्र को चलाने वाले तो देशवासी ही हैं। यदि उनमें कमियाँ बनी रही तो क्या सर्वश्रेष्ठ कहा जाने वाला यह संविधान भी विफल हो जायेगा। केवल प्रजातन्त्रात्मक संविधान बनाने से प्रजातन्त्र की स्थापना होने वाली नहीं है। उसके लिये तो देशवासियों को उसके योग्य बनना होगा, तभी प्रजातन्त्र और इच्छित समाजवादी व्यवस्था की स्थापना का स्वप्न पूरा हो सकेगा।

# नागरिकता, मूल अधिकार और निदेशक सिद्धान्त

## १. नागरिकता

भारतीय नागरिकता की सर्वप्रथम विशेषता यह है कि भारत में सघात्मक पद्धति के अपनाने पर इकहरी नागरिकता (single citizenship) का आदर्श स्वीकार किया गया है। इसके विपरीत संयुक्तराज्य अमेरिका में दूहरी नागरिकता है अर्थात् वहाँ पर किसी भी इकाई राज्य का नागरिक अपने राज्य का नागरिक और संयुक्तराज्य अमेरिका दोनों का नागरिक होता है। संयुक्तराज्य अमेरिका की नागरिकता के लिये एकरूप कानून हैं, परन्तु उनके अतिरिक्त प्रत्येक इकाई राज्य के लिये अपने-अपने विशेष कानून भी हैं। भारत में इकहरी नागरिकता के कारण नागरिकता के अधिकारों और विनियमन के लिए कानून बनाने की शक्ति केवल मसद को ही प्राप्त है। यहाँ पर यह भी उल्लेखनीय है कि भारत में राष्ट्रीयता (nationality) भी एक है। स्विट्जरलैंड में ३ राष्ट्रीयताओं के व्यक्ति रहते हैं और सोवियत संघ के सविधान ने तो लगभग २०० राष्ट्रीयताओं तथा उप-राष्ट्रीयताओं को मान्यता दी है। हमारे देश में रहने वाले निवासियों में धर्म और भाषाओं के आधार पर अनेक विविधताएँ हैं; ऐसा होते हुए भी सम्पूर्ण भारतीय संघ के लिए इकहरी नागरिकता और राष्ट्रीयता का होना एकता की प्राप्ति के लिए एक बड़ा ही महत्वपूर्ण साधन सिद्ध होगा।<sup>१</sup>

भारतीय नागरिकता की दूसरी विशेषता यह है कि सविधान में नागरिकता के सम्बन्ध में स्थायी प्राविधानों का अभाव है। इसमें तो केवल यह कहा गया है कि सविधान के प्रारम्भ होने पर किन-किन श्रेणियों के व्यक्तियों को भारतीय नागरिकता प्राप्त होगी। अतएव नागरिकता तथा देशीकरण को विनियमित करने के लिये अधिनियम बनाने की शक्तियाँ केवल मसद को प्राप्त हैं। अब स्थिति यह

<sup>१</sup> "... there is one nationality throughout the Union Unlike Switzerland and the Soviet Union, the Indian Republic is not a pluri-national State."  
Sen, Sardar D. K., 'A Comparative Study of the Indian Constitution',  
p 122.

है कि सविधान द्वारा किसी व्यक्ति को प्रदान किये गये नागरिकता के पद (status of citizenship) को संसद द्वारा वनाया गया साधारण कानून कुप्रभाव डाल सकता है। इससे यह बात स्पष्ट हो जाती है कि सविधान सभा ने नागरिकता के पद को मूल अधिकार नहीं माना है। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा व्यक्त प्रप्रतिपित विचार ने इस बात का समर्थन होता है : 'यद्यपि भारत के नागरिकों को सविधान के अनुच्छेद १६ में वर्णित मूल अधिकारों की प्रत्याभूति दी गई है, किन्तु नागरिकता का पद, जिस पर कि इन अधिकारों का अस्तित्व जारी रहता निर्भर करता है, स्वयं में मूल अधिकार नहीं है। .....यदि मसद के कानून द्वारा किसी व्यक्ति के आधारभूत नागरिकता के पाठ का बंध ढग से पर्याप्त कर दिया जाय तो उस व्यक्ति का अनुच्छेद १६ के अन्तर्गत मूल अधिकारों के लिए कोई दावा न रह जायगा।'<sup>2</sup>

परन्तु इस विषय में सीरवाई का मत भिन्न है। नागरिकता के बारे में मसद की कानून बनाने की शक्ति 'सविधान के उपबन्धों के अधीन है (अनु० २४६) और अनुच्छेद ११ संसद को अनुच्छेद ५ से १० तक को किसी भी प्रकार से प्रभावित करने की शक्ति प्रदान करता है। सिद्धान्त रूप में 'नागरिकता' के बारे में विधि-निर्माण की शक्ति में नागरिकता को पूर्णतया उन्मूलित करने की शक्ति भी सम्मिलित है, परन्तु हमारे सविधान के सन्दर्भ में इस प्रकार की शक्ति का अस्तित्व नहीं है, क्योंकि नागरिकता की धारणा हमारे सविधान का मूलधार है। प्रथम, कुछ मूल अधिकार केवल नागरिकों को ही प्रदान किये गये हैं, अ-नागरिकों को वे प्रदान नहीं किये जा सकते। दूसरे, कुछ सार्वजनिक पदों पर केवल नागरिक ही नियुक्त किये जा सकते हैं। अन्त में, लोकसभा और राज्यों की विधान सभाओं के लिये निर्वाचन व्यवस्था मताधिकार के आधार पर होते हैं; अर्थात् प्रत्येक ऐसा व्यक्ति जो भारत का नागरिक हो और जिसकी आयु २१ वर्ष से ऊपर हो मतदाता बनने का अधिकारी है।<sup>3</sup> सम्पूर्ण भारत में एक रूप और सामान्य नागरिकता (common citizenship) है; परन्तु सामान्य नागरिकता और सामान्य भारतीय अधिवास (common Indian domicile) में अन्तर है। किसी राज्य में स्थायी रूप से रहने वाले व्यक्तियों को उस राज्य का अधिवासी (domicile) कह सकते हैं; सरकारी सेवाओं में राज्य के अधिवासियों के लिये कुछ विधेय सुविधाओं की भी व्यवस्था है। सर्वोच्च न्यायालय के एक निर्णय में कहा गया है : 'नागरिकता और अधिवास दो भिन्न अवधारणाओं का प्रतिनिधित्व करते हैं। नागरिकता और किसी व्यक्ति के राजनीतिक पद (political status) से है और अधिवास का उसके नागरिक अधिकारों (civil rights) से सम्बन्ध है। सविधान के अनुच्छेद ५ के अन्तर्गत, जिसमें नागरिकता की परिभाषा दी गई है, इस आधार पर उपबन्ध

2 See Ghosh, P. K., *The Constitution, of India.*, pp. 272-73.

3 Seervai, H M., *Constitutional Law of India*, p. 125.

बना है कि नागरिकता अधिवास से भिन्न है, क्योंकि उस अनुच्छेद के अन्तर्गत, अकेला अधिवास ही किसी व्यक्ति पर देय की नागरिकता का पद प्रदान करने के लिये काफी नहीं है।<sup>4</sup>

सविधान के अनुच्छेद ५ में लेकर ११ तक में नागरिकता सम्बन्धी उपबन्ध दिये गये हैं। अनुच्छेद ५ में सविधान के प्रारम्भ पर नागरिकता की दशाओं को समाविष्ट किया गया है। अनुच्छेद ६ व ७ में पाकिस्तान व भारत में विभाजन में उत्पन्न समस्या को हल करने के लिये उपबन्ध दिये गये हैं। अनुच्छेद ८ में विदेशों में रहने वाले भारतीयों को नागरिकता प्रदान करने वाला उपबन्ध दिया है। ऐसे मामलों के लिये जिनमें प्रवासन (migration) २६ जनवरी १९५० के बाद हुआ अनुच्छेद ९ में व्यवस्था की गई है। अनुच्छेद १० में सविधान के प्रारम्भ पर प्रदत्त नागरिकता के, नसद द्वारा निमित्त कानून के अधीन, जारी रहने के लिये व्यवस्था की गई है। अनुच्छेद ११ ने नसद को सविधान के प्रारम्भ के बाद नागरिकता के अर्जन (acquisition) और उसके पर्यावसान (termination) तथा उसके जारी रहने के बारे में विधि-निर्माण की शक्ति प्रदान की है। इन्हीं शक्तियों के अन्तर्गत नसद ने दिसम्बर १९५५ में नागरिकता अधिनियम (Citizenship Act) पास किया। नक्षेप में, सविधान के अनुच्छेद ५ से लेकर ८ तक के अन्तर्गत सविधान के प्रारम्भ पर भारत में ५ प्रकार से नागरिक बने, जिनका वर्णन निम्नलिखित है :

प्रथम श्रेणी में उन व्यक्तियों को नागरिकता प्रदान की गई जो मूलतः भारतीय हैं अर्थात् जो स्वयं भारत में जन्मे या जिनके माता-पिता में से कोई एक भारत में ही जन्मा था और जो यही के अधिवासी हैं। इसके साथ ही साथ उन व्यक्तियों को भी नागरिकता प्रदान की गई जो सविधान के प्रारम्भ होने के समय देय में कम से कम ५ वर्ष से रह रहे थे। इस श्रेणी में देय के बहुसंख्यक नागरिक आते हैं।

दूसरी श्रेणी में वे व्यक्ति आते हैं जो पाकिस्तान से १९ जुलाई १९४८ से पूर्व भारतीय राज्य-क्षेत्र में आ गये थे और तब से सामान्यतः यही पर रह रहे हैं, परन्तु उनके बारे में भी यह शर्त थी कि वे स्वयं या उनके माता-पिता या दादा-दादी में से कोई अधिवासी भारत में पैदा हुये हों। इस श्रेणी में वे हिन्दू और सिक्ख शरणार्थी सम्मिलित हैं जो विभाजन के बाद शीघ्र ही एक निश्चित तारीख के पूर्व भारत में आये थे। उन व्यक्तियों को विना किसी जाँच या पंजीकरण (registration) के ही नागरिक मान लिया गया था और उन्हें नागरिकता प्राप्त हेतु आवेदन-पत्र भी नहीं देना पड़ा।

4 "That place is properly the domicile of a person in which habitation is fixed without any present intention of removing therefrom."

तीसरी श्रेणी में वे व्यक्ति आते हैं जो पाकिस्तान से १९ जुलाई सन् १९४८ के बाद भारत आये और जिन्होंने यहाँ पर कम से कम ६ माह रहने के बाद उचित अधिकारी के सामने नागरिक बनने के लिये आवेदन-पत्र देकर सविधान लागू होने के पूर्व अपना नाम पंजिकृत करा लिया था। इसका अर्थ यह हुआ कि इस श्रेणी में वे शरणार्थी सम्मिलित हो सके जिन्होंने २५ जुलाई सन् १९४९ से पूर्व भारत में रहना आरम्भ कर दिया था।

चौथी श्रेणी में वे व्यक्ति आते हैं जो १ मार्च सन् १९४७ के बाद भारत से पाकिस्तान चले गये थे और जिन्हें साधारणतः भारत की नागरिकता से वंचित कर दिया गया था। परन्तु इन व्यक्तियों में से जो व्यक्ति फिर से भारत में वापिस आये व जिन्हें भारत सरकार की ओर से स्थायी रूप में बसने के लिये कानूनी आज्ञा-पत्र प्राप्त हुये उन्हें भारतीय नागरिकता प्रदान की गई। इस प्राविधान के द्वारा उन मुसलमानों को भारत में लौट आने की सुविधा प्रदान की गई जो विभाजन के समय हिन्दू-मुस्लिम दंगों के डर से भारत छोड़कर चले गये थे।

पाँचवी श्रेणी में वे व्यक्ति आते हैं जिनका अपना जन्म या जिनके माता-पिता अथवा दादा-दादी का जन्म अविभाजित भारत में हुआ, परन्तु जो साधारणतया, किसी विदेश में रह रहे थे। ऐसे व्यक्ति भारत सरकार के उस देश में राजदूत अथवा वाणिज्य दूत प्रतिनिधि के समक्ष निर्धारित विधि के अनुसार अपना आवेदन-पत्र देकर भारत के नागरिक बन सके। इस प्राविधान द्वारा विदेशों में रहने वाले भारतीय उद्गम (origin) के व्यक्तियों को नागरिकता के अधिकार मिले। परन्तु कोई ऐसा व्यक्ति जिसने स्वेच्छा से किसी अन्य देश की नागरिकता प्राप्त कर ली थी भारत का नागरिक नहीं हो सकता।

**आलोचना—**सविधान सभा में ही डा० पंजाब राव देशमुख ने कहा था : “उपरोक्त उपबन्धों के कारण भारतीय नागरिकता का पाना सबसे सस्ता है। कोई भी व्यक्ति जिसका सयोग से भारत में जन्म हुआ हो, चाहे उसके माता-पिता भारत में मर करने के लिये ही आये हो, जन्म के आधार पर भारत का नागरिक बन जायेगा और इसी प्रकार उसकी सन्तान भी। साथ ही जो विदेशी भारत में ५ वर्ष से निवासी रहे वे भी भारतीय नागरिकता प्राप्त कर सकते हैं, जबकि भारतीयों को उनके मातृ-देशों में इस प्रकार के अधिकार १५-२० वर्ष के निवास काल के उपरान्त भी प्राप्त नहीं होते।” इस प्रकार ५ वर्ष के निवास काल के नियम के अन्तर्गत विदेशी पूज्यपति भारतीय नागरिक बनकर अपने औद्योगिक अथवा व्यापारिक कार्यों में उससे अनुचित लाभ उठा सकते हैं, परन्तु इसमें भी अधिक उस उपबन्ध की कटु आलोचना की गई थी, जिसके द्वारा भारत छोड़कर जाने वाले



मुसलमानों को फिर से भारत में स्थायी रूप से बसने की सुविधा प्रदान की गई। इस सम्बन्ध में यह कहा गया था कि जिन लोगों ने इस देश को खुली आँखों और गीत गाते हुये पाकिस्तान का नागरिक बनने के लिये छोड़ दिया था उन्हें किसी देश में भारत लौटने और नागरिकता प्राप्त करने का अधिकार नहीं मिलना चाहिये था। इसके उत्तर में प्रधान मन्त्री जवाहरलाल नेहरू ने कहा था कि यह उपबन्ध केवल उन व्यक्तियों के लिये रखा गया है जो आँसू बहाते हुये वहाँ से परिस्थितियों-वश जीवन-रक्षा के इरादे से चले गये थे अर्थात् वे राष्ट्रवादी मुसलमान जिन्हें कि उस समय देश से भागना पडा था।

नागरिकता अधिनियम, १९५५ (Citizenship Act, 1955)—इस अधिनियम में निम्नलिखित प्रकार से नागरिकता के अर्जन (acquisition) की व्यवस्था की गई है :

(१) जन्मजात नागरिकता—साधारणतया २६ जनवरी, १९५० को या उसके पश्चात् भारत में पैदा हुआ प्रत्येक व्यक्ति, सिवाय उसके जिसका पिता भारत का नागरिक नहीं अथवा अन्य देशी शत्रु है, जन्म से भारत का नागरिक होगा। (१) उद्भव (descent) के आधार पर नागरिकता—यदि २६ जनवरी १९५० को या तत्पश्चात् भारत के बाहर पैदा हुये व्यक्ति का पिता उस व्यक्ति के जन्म के समय भारत का नागरिक है तो वह व्यक्ति अपने उद्भव के आधार पर भारत का नागरिक होगा। (२) रजिस्ट्रीकरण के आधार पर नागरिकता—इस अधिनियम के उपबन्धों और ऐसी शर्तों और निर्बन्धों के अधीन रहते हुये जैसे कि विहित (prescribe) किये जायें, विहित प्राधिकारी इस निमित्त आवेदन किये जाने पर किसी ऐसे व्यक्ति को भारत के नागरिक के रूप में रजिस्ट्रीकृत कर सकेगा, जो संविधान के बल पर या इस संविधान के अन्य उपबन्धों में से किसी के बल पर पहले से ही ऐसा नागरिक नहीं है जो इन कोटियों में से किसी कोटि के अन्तर्गत है—(क) वे भारतीय उद्भव के व्यक्ति जो साधारणतया भारत में निवास करते हैं और रजिस्ट्रीकरण के लिये आवेदन करने से ठीक ६ महीने पहले से इस प्रकार रहे हैं, (ख) वे भारतीय उद्भव के व्यक्ति जो अविभक्त भारत के बाहर किसी देश या स्थान के निवासी हैं, (ग) वे स्त्रियाँ जिनका भारत के नागरिकों से विवाह होना है या हो चुका है, (घ) उन व्यक्तियों के अव्यक्त बालक जो भारत के नागरिक हैं, यदि (४) देशीकरण (Nationalization) से नागरिकता—जहाँ पूरी आयु और सामर्थ्य के किसी व्यक्ति द्वारा, जो प्रथम अनुसूची में उल्लिखित किसी देश (राष्ट्रमण्डल के सदस्य राष्ट्र और आयरलैण्ड) का नागरिक नहीं है देशीकरण के प्रमाण-पत्र के अनुदान के लिये विहित रीति में आवेदन किया जाता है वहाँ यदि केन्द्रीय सरकार

का समाधान हो जाये कि आवेदन तृतीय अनुसूची (जिसमें देशीकरण के लिये ग्रहंताये दी गई है) के उपबन्धों के आधीन देशीकरण के लिये ग्रहं है तो यह उसे देशीकरण का प्रमाण-पत्र अनुदत्त कर सकेगी। इस उपबन्ध में यह भी व्यवस्था है कि यदि केन्द्रीय सरकार की सम्मति में प्रार्थी ऐसा व्यक्ति है जिसने विज्ञान, दर्शन, कला, साहित्य, विश्व शान्ति या मानव उन्नति के लिये प्रतिष्ठित सेवा की है, तो वह तृतीय अनुसूची में वर्णित सभी या किन्हीं भी शर्तों को छोड़ सकती है। जिन व्यक्तियों को देशीकरण का प्रमाण-पत्र प्रदान किया जाये, वे विहित निष्ठा की शपथ लेने के बाद प्रमाणपत्र प्राप्त की तारीख से भारत के देशीकृत (Naturalized) नागरिक बन जायेंगे। (५) राज्य-क्षेत्र के निगमन (Incorporation of Territory) से नागरिकता—यदि कोई राज्य-क्षेत्र भारत का भाग बन जाता है तो केन्द्रीय सरकार राजकीय गजट में अधिमूचित आदेश द्वारा, उन व्यक्तियों को उल्लिखित कर सकेगी जो उस राज्य क्षेत्र से अपनी ससक्ति (connection) के कारण से भारत के नागरिक होंगे, और ये व्यक्ति उस आदेश में उल्लिखित तारीख से भारत के नागरिक होंगे।

नागरिकता का पर्यावसान (Termination)—दो आधारों पर ऐसा हो सकता है—प्रथम, किसी भारतीय नागरिक द्वारा किसी अन्य देश की स्वेच्छापूर्वक नागरिकता के अर्जन से। दूसरे, अग्रलिखित आधारों पर नागरिकता से वंचित किये जाने पर—(क) रजिस्ट्रेशन या देशीकरण का प्रमाण-पत्र कपट, मिथ्या व्यवदेशन (false representation) या किसी सारवान तथ्य की छिपावट द्वारा प्राप्त किया गया, (ख) सविधान के प्रति अराजभक्ति, युद्ध काल में शत्रु के साथ विधि विरुद्ध व्यवहार, (घ) रजिस्ट्रीकरण या देशीकरण के पश्चात् ५ वर्ष के अन्दर किसी देश में कम से कम दो वर्ष की अवधि के लिये दण्डित होना, (च) सात वर्ष की निरन्तर कालावधि में भारत से बाहर निवास। प्रत्येक व्यक्ति जो प्रथम अनुसूची में उल्लिखित किसी राष्ट्रमण्डली देश का नागरिक है, उस नागरिकता के बल पर भारत में राष्ट्रमण्डली नागरिक की हैसियत रखेगा। केन्द्रीय सरकार प्रथम अनुसूची में उल्लिखित किसी देश के नागरिकों को भारत के नागरिक के सब अधिकारों या उनमें से कोई पारस्परिकता (reciprocity) के आधार पर प्रदान करने के लिये उपबन्ध, राजकीय गजट में अधिमूचित आदेश द्वारा बना सकेगी। भारत का नागरिकता अधिनियम अपने समान कानूनों में अत्यधिक उदार है। इसके अन्तर्गत विदेशियों को भारत की नागरिकता प्राप्त करने में कठिनाई नहीं होगी। परन्तु श्री पाइली के मतानुसार आधुनिक दशाओं और परिस्थितियों को देखते हुये इस आलोचना में अधिक सार नहीं है।<sup>४</sup>

5 "The citizenship Act, on the whole, is one of the most liberal enactments of its kind anywhere. Not only does it provide for the acquisition of

**२. मूल अधिकार—समता और स्वतन्त्रता के अधिकार**

संविधान में मूल अधिकारों (Fundamental rights) का समावेश करने की आवश्यकता और वाछनीयता के बारे में संविधान सभा में कोई मतभेद न था। यह विचार भारतीय नेताओं को बहुत समय से अपील कर रहा था, क्योंकि यह प्रतिनिधीन प्रजातन्त्रात्मक विचार का प्रतिनिधित्व करता है तथा यह अल्पसंख्यकों के भयों को दूर अथवा शान्त करने का एक सुविधाजनक साधन भी है। अधिकारों का समावेश बहुत सोच-समझकर किया गया है। वे भारत की वर्तमान परिस्थितियों और आवश्यकताओं के अनुकूल हैं। उनका उपभोग समुचित सीमाओं से प्रतिबन्धित और आवश्यकताओं के अनुकूल है। उनका उपभोग यह उठी कि किन अधिकारों को संविधान में सम्मिलित किया जाये और किन्हे न किया जाये। कुछ वामपंथी सदस्यों ने इस बात पर बल दिया कि मूल अधिकारों की सूची में आधिक अधिकारों को भी सम्मिलित किया जाये, परन्तु उनके दवाव का इस आधार पर सफलतापूर्वक विरोध किया जा सका कि ऐसे अधिकार प्रदान करने से क्या लाभ होना जिन्हे देना की वर्तमान तथा कुछ समय तक चलने वाली स्थिति में प्रत्याभूत न किया जा सके। इस कठिनाई को दूर करने में आयरलैण्ड के संविधान से सहायता मिली। अर्थव्यवस्था तथा शिक्षा आदि से सम्बन्धित कुछ अधिकारों की माँग को राज्य नीति के निदेशक सिद्धान्तों (Directive Principles of State Policy) द्वारा संतुष्ट किया जा सका। भारत के संविधान द्वारा सात मूल अधिकार प्रदान किये गये हैं, जिनका सुविधा की दृष्टि से आलोचनात्मक विवेचन इस तथा अगले संवत्स में किया गया है।

**समता का अधिकार—**इस अधिकार को अनुच्छेद १४ से १८ तक के अन्तर्गत पांच प्रकार से प्रदान किया गया है। प्रथम, **विधि के समक्ष समता (Equality before Law)** है।<sup>6</sup> राज्य (State includes Government) कोई ऐसा अधि-

Indian citizenship in a comparatively easy and simple manner, but it even recognises dual nationality under certain circumstances."

Pylee, M. V., *India's Constitution*, p. 71

6 According to the U. S. Supreme Court 'equal protection of laws' in the U. S. Constitution means the protection of equal laws, that is the laws that operate alike on all persons under like circumstances.

- (a) Article 14 condemns discrimination not only by substantive law but by a law of procedure;
- (b) Article 14 forbids class legislation but does not forbid classification;
- (c) Permissible classification must satisfy two conditions, namely :
  - (i) It must be founded on intelligible differentia which distinguishes persons or things that are grouped together from others left out of the group, and,
  - (ii) the differentia must have a rational relation to the object sought to be achieved by the statute in question; etc.

नियम नहीं बना सकता जो किसी व्यक्ति को विधि के समक्ष समता के अधिकार की मनाही करे अथवा भारत राज्य क्षेत्र में नागरिकों को कानून के समान रक्षण से वंचित करे। सर आइवर जेंटिंग्स के अनुसार विधि के समक्ष समता का अधिकार सभी व्यस्क नागरिकों के लिये एक समान होना चाहिये, अर्थात् इसमें मूल जाति, धर्म, धन, सामाजिक पद अथवा राजनीतिक प्रभाव के आधार पर कोई भेद-भाव नहीं होना चाहिए। डी० डी० वसु के मतानुसार इस अधिकार के अन्तर्गत सभी नागरिकों को न्याय पाने का समुचित अधिकार मिलना चाहिये। आजकल यह अनुभव किया जाने लगा है कि यह अधिकार तब तक अपूर्ण है जब तक कि समाज के निर्धन सदस्यों को भी दीवानी और फौजदारी कार्यवाही के सम्बन्ध में दूसरों के समान कानूनी परामर्श पाने की सुविधाएँ प्राप्त न हों। इसी भाव को इंग्लैण्ड में 'लीगल ऐड एडवाइसिज एक्ट, १९४९' के द्वारा क्रियात्मक रूप मिला। वर्तमान काल में भारत में कानूनी परामर्श विना व्यय किये हुये उन फौजदारी मुकदमों में प्राप्त है जिनमें कि मृत्यु-दण्ड दिया जा सके, यह भी जब कि न्यायालय इस बात से सन्तुष्ट हो जाये कि अभियुक्त के पास वकील करने के लिये साधन नहीं है। ऐसे मुकदमों में न्यायालय राज्य की ओर से अभियुक्त के वचाव के लिये वकील की व्यवस्था करता है।

दूसरे, धर्म, मूलवंश, जाति, लिंग, जन्म-स्थान आदि के आधार पर भेद-भाव करने की मनाई (Prohibition of discrimination on grounds of religion, race, caste, sex or place of birth)—अनुच्छेद १५ के अनुसार (१) राज्य किसी नागरिक के विरुद्ध केवल, धर्म, मूलवंश, जाति, जन्म-स्थान अथवा इनमें से किसी के आधार पर कोई विभेद न करेगा तथा (२) केवल धर्म, मूलवंश, जाति, लिंग, जन्म-स्थान अथवा इसमें से किसी के आधार पर कोई नागरिक (अ) दुकानों, भोजनालयों, सार्वजनिक मनोरंजन के स्थानों में प्रवेश से अथवा (आ) पूर्ण या आंशिक रूप में राज्य निधि से पोषित या सर्वसाधारण के लिये समर्पित कुओं, नालावों, स्नान घाटों, सड़कों व सार्वजनिक स्थानों के उपयोग के बारे में किसी भी नियोग्यता, दायित्व, निर्बन्ध अथवा शर्त के अधीन न होगा परन्तु इस अनुच्छेद के रहते हुये भी राज्य स्त्रियों और बालकों के लिये कोई विशेष उपबन्ध बना सकता है। साथ ही साथ इस अनुच्छेद की किसी बात से अथवा अनुच्छेद २९ की धारा २ से राज्य को सामाजिक और शिक्षा की दृष्टि से पिछड़े हुये वर्गों अथवा अनुसूचित जातियों व जन-जातियों की उन्नति के लिये कोई विशेष उपबन्ध बनाने में किसी प्रकार की बाधा न होगी। सन् १९५१ के संविधान (प्रथम संशोधन) अधिनियम ने राज्य के लिये यह मर्यादात्मक घोषित किया कि वह सार्वजनिक शिक्षा संस्थाओं में नागरिकों के पिछड़े हुये वर्गों, अनुसूचित जातियों व जन-जातियों के लिये सुरक्षित स्थानों (reserved seats) की व्यवस्था कर सके और उनकी उन्नति के लिये अन्य आवश्यक उपबन्ध भी बना सके।

तीसरे, सार्वजनिक पदों की प्राप्ति के लिये अवसर की समता (Equality of opportunity in matters of public employment).—अनुच्छेद १६ के द्वारा राज्याधीन नौकरियों या पदों पर नियुक्ति के सम्बन्ध में सभी नागरिकों को अवसर की समता प्रदान की गई है। केवल धर्म, मूलवश, जाति, लिंग उद्भव (descent), जन्म-स्थान अथवा इनमें से किसी के आधार पर किसी नागरिक के लिये राज्याधीन किसी नौकरी या पद के विषय में किसी प्रकार की न तो अपात्रता (disqualification) होगी और न किसी प्रकार का विभेद (discrimination) किया जायेगा। परन्तु उपरोक्त अनुच्छेद के रहते हुये भी (१) ससद को कोई ऐसा कानून बनाने में बाधा न होगी जो प्रथम अनुसूची में उल्लिखित किसी राज्य के अथवा उसके राज्य-क्षेत्र में स्थानीय या अन्य किसी प्राधिकारी (authority) के अधीन किसी प्रकार की नौकरी में या पद पर नियुक्ति के विषय में वंसी नौकरी या नियुक्ति के पूर्व उस राज्य की सीमा में निवास सम्बन्धी कोई अपेक्षा विहित करती हो। (२) साथ ही राज्य को नागरिकों के उन पिछड़े हुये वर्गों के पक्ष में जिनका प्रतिनिधित्व राज्य की राय में राज्याधीन सेवाओं में पर्याप्त नहीं है, नियुक्तियों या पदों के आरक्षण के लिये व्यवस्था करने में कोई बाधा न होगी।

चौथे, अस्पृश्यता का अन्त किया गया है और उसका किसी भी रूप में आचरण निषिद्ध ठहराया गया है। अस्पृश्यता से उपजी किसी निर्धोग्यता को लागू करना अपराध होगा, जो विधि के अनुसार दण्डनीय होगा। सविधान के प्रारम्भ होते समय ऐसे अपराधों के लिये कोई दण्ड विधान न था, किन्तु ससद द्वारा एक अधिनियम इस विषय में पास किया जा चुका है, जिससे एक बड़े अभाव की पूर्ति हो गई है। इस सम्बन्ध में पास किये गये अधिनियम की कुछ मुख्य बातें निम्न-लिखित हैं :

(अ) यह केवल हिन्दुओं के लिये ही नहीं है ; (आ) यह अद्वय कहे जाने वाले नागरिकों की सामाजिक अयोग्यताओं को दूर करता है, (इ) इसके अन्तर्गत आने वाले सभी अपराध विचारणीय (cognizable) और ऐसे होंगे जिन पर कोई सुलह न की जा सके (uncompoundable) तथा (ई) इसके अनुसार अपराधी को ५०० रुपये जुर्माने अथवा ६ माह की कारागार या दोनों दण्ड दिये जा सकते हैं।

पांचवे, सैनिक अथवा विद्या सम्बन्धी उपाधियों को छोड़कर अन्य कोई उपाधि राज्य द्वारा प्रदान न की जायेगी। इसके अतिरिक्त (अ) भारत का कोई नागरिक किसी विदेशी राज्य से कोई उपाधि स्वीकार नहीं करेगा ; (आ) कोई ऐसा व्यक्ति जो भारत का नागरिक नहीं है, किन्तु राज्य के अवीन लाभ या विद्वाम के किसी पद को धारण किये है, किसी विदेशी राज्य से कोई उपाधि राष्ट्रपति की सहमति के बिना स्वीकार न करेगा ; और (इ) राज्य के अधीन लाभ या विद्वाम

के पद पर आसीन कोई भी व्यक्ति विदेशी राज्य से किसी रूप में कोई भेट, उपलब्धि के पद राष्ट्रपति की सहमति के बिना स्वीकार न करेगा।

महत्व—समता के अधिकार से भारत के सभी नागरिकों को विधि के समक्ष समता का अधिकार मिला है। सरकारी नौकरियाँ पाने के लिये सभी को समान अवसर मिला है और पिछड़े हुये वर्गों के लिये कुछ आवश्यक तथा वांछनीय विशेष सुविधाओं की व्यवस्था भी की गई है। इसी अधिकार के अन्तर्गत अस्पृश्यता जैसे भयंकर कलक व अभिसाप को दूर किया गया है और इस प्रकार राष्ट्रपिता महात्मा गांधी की एक महान् अभिलाषा की पूर्ति हुई है। वास्तव में, इस उपबन्ध द्वारा भारत की ६ करोड़ जनता को सामाजिक न्याय की प्राप्ति हुई है और हम यह कह सकते हैं कि अब देश में सामाजिक समता की स्थापना हुई है। किन्तु इस उपबन्ध को यथार्थ रूप देने के लिये केवल कानूनी व्यवस्था ही पर्याप्त न होगी। अतएव सभी विचारशील व्यक्तियों के लिए यह उचित है कि वे इस उपबन्ध को क्रियात्मक रूप दे और राज्य को अस्पृश्यता मिटाने में पूर्ण सहयोग प्रदान करें। उपाधियों की प्रथा का अन्त करने की व्यवस्था आधुनिक प्रजातन्त्रात्मक विचारधारा के अनुकूल है। संयुक्तराज्य अमरीका, आयरलैंड, सोवियत संघ आदि राज्यों में उपाधियों की व्यवस्था नहीं है। भारत में इस कुप्रथा के द्वारा विदेशी शासक अनेक देशवासियों को देशभक्ति के मार्ग से हटाकर राजभक्ति के मार्ग पर ले जाने में सफल होते थे। यहाँ पर यह भी उल्लेखनीय है कि 'भारत रत्न', 'पद्म विभूषण' इत्यादि विभिन्न प्रकार के पदक हैं जो देश-सेवकों को उनकी विभिन्न क्षेत्रों में की गई सेवाओं के उपलक्ष में दिये जाते हैं। ये पूर्वकालीन उपाधियों से सर्वथा भिन्न हैं, क्योंकि सर, रायबहादुर, खान बहादुर आदि उपाधियाँ तो नाम के पूर्व अनिवार्य रूप में प्रयुक्त की जाती थी।<sup>7</sup>

स्वातन्त्र्य अधिकार—अनुच्छेद १६ से २२ तक नागरिकों को विभिन्न प्रकार की स्वतन्त्रतायें प्रदान करते हैं। इनमें सबसे अधिक महत्वपूर्ण अनुच्छेद १६ है, जिसके द्वारा नागरिकों को निम्नलिखित स्वतन्त्रतायें प्रदान की गई हैं :

(१) वाक् स्वातन्त्र्य, और अभिव्यक्ति स्वातन्त्र्य।

(२) शान्तिपूर्ण और निरायुद्ध सम्मेलन।

7 "The right to equality is a very important right and has expressly been referred to in the Preamble of the Constitution. Equality of status is ensured by means of guarantee of equality before the law and equal protection of the laws. Equality of opportunity has been expressly emphasised in Articles 15 and 16. The age-old inequality based on the vice of untouchability has been abolished and its practice has been made an offence punishable at law. Social equality is preserved by prohibition on conferment of any title other than that of a military or academic distinction."

(३) सस्था या सध बनाना ।

(४) भारत राज्य-क्षेत्र के किसी भाग में निवास करने और वस जाने की स्वतन्त्रता ।

(५) सम्पत्ति के अर्जन, धारण और व्यय की स्वतन्त्रता ।

(६) कोई वृत्ति, उप-जीविका या कारोबार करने की स्वतन्त्रता ।

उपर्युक्त अधिकार द्वारा दी गई स्वतन्त्रताओं को सीमित करने के लिये उसके कई अपवाद हैं, जिनमें ये मुख्य अग्रलिखित हैं । वाक् स्वतन्त्रता और अभिव्यक्ति स्वातन्त्र्य की कोई बात अपमान लेख (libel), अपमान बचन (slander), न्यायालय के अपमान (Contempt of Court) से अथवा सिद्धाचार या सदाचार पर आघात करने वाले अथवा राज्य की सुरक्षा को दुर्बल बनाने या राज्य को उलटने की प्रवृत्ति वाले किसी विषय में जहाँ तक कोई वर्तमान विधि सम्बन्ध रखती हो वहाँ तक उसके प्रवर्तन पर प्रभाव अथवा सम्बन्ध रखने वाली किसी विधि को बनाने में राज्य के लिये बाधा न डालेगी । परन्तु सर्वोच्च न्यायालय द्वारा 'रमेश धापर बनाम मद्रास राज्य' नामक मुकदमे में इसकी टीका के फलस्वरूप यह अनुभव किया गया कि यदि वाक् स्वातन्त्र्य का उपयोग अपराध और हत्या को उत्साहित करने के लिये किया जाये तो भी राज्य उसे सीमाबद्ध न कर सकेगा । अतएव सरकार ने वाक् स्वातन्त्र्य व अभिव्यक्ति स्वातन्त्र्य के अधिकार को सीमित करने का क्षेत्र विस्तृत करने के इरादे से संविधान (प्रथम संशोधन) अधिनियम, १९५१ द्वारा इस प्रकार से संशोधित किया—'वाक् स्वातन्त्र्य व अभिव्यक्ति स्वातन्त्र्य की कोई बात वर्तमान कानून पर कोई प्रभाव नहीं डालेगी अथवा राज्य द्वारा किसी ऐसे कानून के बनाने में बाधा नहीं डालेगी जो कि इस अधिकार पर उचित प्रतिबन्ध (reasonable restrictions)<sup>8</sup> लगाता है, और जो प्रतिबन्ध राज्य की अखण्डता व सुरक्षा, विदेशों से मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध, सार्वजनिक व्यवस्था और नैतिकता के हित में हो अथवा न्यायालयों के अपमान या बदनामी में सम्बन्ध रखता हो या अपराध को प्रोत्साहन देने से सम्बन्ध रखता हो ।' इससे स्पष्ट है कि वाक् स्वातन्त्र्य व अभिव्यक्ति स्वातन्त्र्य अधिकार पर कई नये आधारों पर प्रतिबन्ध लगाये जा सकते हैं, यथा विदेशों से मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध, सार्वजनिक व्यवस्था, अपराध को उत्साहित करना ।<sup>9</sup>

8 The words 'reasonable restrictions' shall be construed as meaning such restrictions as the appropriate legislature deems reasonable.

9 The restrictions on the exercise of the right of free speech and expression can be in the interests of the (a) integrity and security of the state; (b) friendly relations with foreign states; (c) public order; (d) decency or morality; (e) contempt of court; (f) defamation; and (g) incitement to an offence.

यहाँ यह बात विशेष रूप से उल्लेखनीय है कि अभिव्यक्ति स्वातन्त्र्य में ही प्रेस की स्वतन्त्रता सम्मिलित है। इसका उल्लेख पृथक् रूप से नहीं किया गया है। इसी की भाँति शान्तिपूर्ण और निरायुद्ध सम्मेलन के अधिकार की कोई बात इस अधिकार के प्रयोग पर सार्वजनिक व्यवस्था के हित में उचित प्रतिबन्ध जहाँ तक कोई वर्तमान कानून लगाता हो वहाँ तक उसके प्रवर्तन अथवा वैसे प्रतिबन्ध लगाने वाला कोई कानून बनाने में राज्य के लिये कोई बाधा न डालेगी। अबाध संचरण की स्वतन्त्रता तथा निवास और सम्पत्ति की स्वतन्त्रता पर भी संविधान सरकार को उचित प्रतिबन्ध लगाने की आज्ञा देता है। पेशे, व्यवसाय अथवा जीविका सम्बन्धी स्वतन्त्रता पर संविधान के (प्रथम संशोधन) अधिनियम, १९५१ के अनुसार इस अधिकार की कोई बात किसी वर्तमान कानून पर अथवा राज्य पर अग्रलिखित बातों के सम्बन्ध में कानून बनाने में बाधा न डालेगी—(१) कोई वृत्ति, उप-जीविका व्यापार या कारोबार करने के लिये वृत्तिक या शिल्पिक योग्यता अथवा (२) राज्य द्वारा नियन्त्रित अथवा संचालित किसी सघ या सस्था द्वारा कोई व्यवसाय, व्यापार या उद्योग चलाने में, चाहे उसमें नागरिकों का भाग थोड़ा भी न रखा जाये या केवल अश रूप में रखा जाये। संक्षेप में, इसके फलस्वरूप किसी भी उद्योग या व्यापार का राज्य द्वारा पूर्ण अथवा आंशिक राष्ट्रीयकरण किया जा सकता है और बिना इस भय के कि उसके परिणामस्वरूप व्यक्तियों के व्यापार सम्बन्धी स्वतन्त्रता के अधिकार में हस्तक्षेप होने पर न्यायालय उसे अवैध घोषित कर सकेंगे, परन्तु इस सम्बन्ध में यह ध्यान रखना आवश्यक है कि अनुच्छेद ३१ के अधीन किसी की वर्तमान सम्पत्ति का अर्जन राज्य सार्वजनिक प्रयोजन के लिये केवल प्रतिकर (compensation) देकर ही कर सकता है।

अनुच्छेद २० के अनुसार कोई व्यक्ति तब तक दण्डित नहीं किया जा सकता जब तक कि अपराध करने के समय उसने किसी कानून का अतिक्रमण न किया हो और न वह उससे अधिक दण्ड का पात्र होगा जो उस अपराध के करने के समय उसे चालू कानून के अधीन दिया जा सकता था। इसके अतिरिक्त (१) कोई व्यक्ति एक ही अपराध के लिये एक बार से अधिक अभियोगित और दण्डित नहीं किया जा सकता तथा (२) किसी अपराध में अभियुक्त को स्वयं अपने विरुद्ध गवाही देने के लिये बाध्य नहीं किया जा सकता। उपरोक्त अनुच्छेद के प्रथम भाग का प्रभाव यह होगा कि राज्य ऐसा कानून नहीं बना सकता जो किसी बीती हुई घटना पर लागू हो सके। ऐसे कानूनों को अंग्रेजी भाषा में 'एक्स पोस्ट फैक्टो लॉज' (ex post facto laws) कहते हैं। इस वर्ग में ऐसा कानून भी सम्मिलित समझा जाता है जो किसी अपराध के लिये अपराध किये गये समय चालू कानून से अधिक दण्ड कि व्यवस्था करने वाला हो। संयुक्तराज्य अमरीका का संविधान तो ऐसे कानून बनाने की स्पष्ट मनाई करता है।



निवारक निरोध (Preventive Detention)—इस सम्बन्ध में अनुच्छेद २१ और २२ महत्वपूर्ण हैं। प्रथम के अनुसार किसी व्यक्ति को अपने प्राण अथवा दैहिक स्वाधीनता से विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया को छोड़कर (except in accordance with the procedure established by law) अन्य प्रकार से वंचित न किया जायेगा। दूसरे अनुच्छेद के अनुसार किसी व्यक्ति को जिसे बन्दी बनाया वंचित न किया जायेगा और न अपनी रुचि के वकील से परामर्श करने तथा बन्दी बनाया गया है या हवालात में रखा गया है वन्दीकरण के स्थान से दण्डाधीन से २४ घण्टे के भीतर निकटतम दण्डाधीन के सामने पेश किया जायेगा और ऐसा व्यक्ति उक्त काल अवधि से आगे दण्डाधीन के प्राधिकार के बिना हवालात में न रखा जायेगा। किन्तु ये उपबन्ध तत्समय किसी विदेशीय शत्रु (enemy alien) व निवारक निरोध सम्बन्धी अधिनियम के अधीन बन्दी बनाये गये व्यक्तियों पर लागू न होंगे।

उपरोक्त के अतिरिक्त निवारक निरोध सम्बन्धी कोई कानून किसी व्यक्ति को ३ महीने से अधिक की अवधि के लिये नजरबन्दी का प्राधिकार तब तक न देगा जब तक कि (अ) ऐसे व्यक्तियों से जो उच्च न्यायालय के न्यायाधीश हैं या रह चुके हैं अथवा नियुक्त होने की अर्हता रखते हैं मिलाकर बनी मन्त्रणा मण्डली (Advisory Board) ने ३ महीने की अवधि की समाप्ति के पूर्व यह रिपोर्ट नहीं दी है कि ऐसे निरोध के लिये उसकी सम्मति में पर्याप्त कारण है। उस पर भी किसी व्यक्ति को संसद निमित्त कानून द्वारा विहित की गई अवधि से आगे नजरबन्दी नहीं किया जा सकता। साथ ही निवारक निरोध के कानून के अधीन दिये गये आदेश के अनुसार जब किसी व्यक्ति को नजरबन्दी किया जायेगा तो आदेश देने वाला प्राधिकारी जितना शीघ्र हो सकेगा उस व्यक्ति को जिन अपारों पर वह आदेश दिया गया है उनको बतायेगा तथा उस आदेश के विरुद्ध अग्र्यावेदन (representation) करने के लिये उसे शीघ्र से शीघ्र अवसर देगा। उपरोक्त में स्पष्ट है कि व्यक्तिगत स्वातन्त्र्य के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण सरक्षणों की व्यवस्था की गई है। जो व्यक्ति नजरबन्दी किये जायेंगे उन्हें शीघ्रातिशीघ्र दण्डाधीन के सामने पेश किया जाना, नजरबन्दी के कारणों से अवगत कराने और वकीलों की राय लेना तथा पंरवी कराने की आवश्यक सुविधायें दी गई हैं। इस प्रकार अनुच्छेद २१ में किये गये उपबन्ध की कठोरता को काफी कम किया है।

निवारक निरोध कानून, १९५० के अन्तर्गत संघ तथा राज्य सरकारों को यह अधिकार दिया गया था कि यदि वे सन्तुष्ट होतीं या उन्हें विश्वास होता कि कोई व्यक्ति अप्रतिष्ठित प्रकार के राज्य विरोधी कार्य करता है तो वे उसे नजर

वन्द कर सकती थी—(१) भारत की सुरक्षा, अन्य देशों के साथ भारत के सम्बन्ध तथा भारत की शान्तिपूर्ण स्थिति के विरुद्ध या (२) राज्य की शान्ति और सुरक्षा के विरुद्ध या (३) देश में आवश्यक सेवायें बनाये रखने के विरुद्ध। परन्तु इस कानून की धाराओं के विरुद्ध जनता में बड़ा असन्तोष फैला और सभी ओर से इसे अधिक उदार बनाने की माँग की गई। परिणामस्वरूप ससद ने निवारक निरोध (संशोधन) कानून, १९५१ में पास किया। इसके अनुसार सभी नजरबन्दों के मामले मन्त्रणा मण्डली के सामने रखना आवश्यक बनाया गया। यह मण्डली १० सप्ताह के भीतर अपनी सिफारिशों की रिपोर्ट सरकार को देगी। यदि उसकी सम्मति में किसी व्यक्ति को नजरबन्द रखने का पर्याप्त कारण नहीं है तो सरकार को उस व्यक्ति को अवश्य छोड़ देना चाहिये। इस प्रकार मन्त्रणा मण्डली का नियंत्रण अन्तिम होगा और सरकार उसे मानने के लिये बाध्य है। निवारक निरोध कानून की अद्यधि कई बार बढ़ चुकी है।

**समालोचना**—स्वतन्त्रता सम्बन्धी उपरोक्त अधिकार मूल-अधिकार है और उनका सचिधान में प्रगणित किया जाना व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की प्रत्याभूति है। परन्तु यह सर्वविदित तथ्य है कि कोई भी अधिकार पूर्ण (absolute) अथवा असीमित नहीं होता। यह बात विशेष रूप से स्वातन्त्र्य अधिकार के बारे में अधिक सत्य है। अतएव स्वातन्त्र्य अधिकार पर प्रतिबन्ध होने हैं तथा होने चाहिये। इस प्रश्न पर तो मतभेद नहीं हो सकता, किन्तु देखना यह है कि प्रतिबन्ध किस सीमा तक उचित एवं वाञ्छनीय है। राज्य की सुरक्षा, सार्वजनिक नैतिकता के हित में किस सीमा तक आवश्यक प्रतिबन्ध लगाये जा सकते हैं? बेयर्ड<sup>10</sup> तथा ऑग और रे<sup>11</sup> आदि प्रसिद्ध विद्वान लेखकों के कथनों से हमारे मत का समर्थन होता है। बर्क के सुन्दर शब्दों में, “स्वतन्त्रता पाने के लिये उसका सीमित होना आवश्यक है, क्योंकि स्वतन्त्रता का अर्थ कभी स्वच्छन्दता (licence) नहीं हो सकता।”

परन्तु भारतीय मविधान द्वारा दिये गये स्वातन्त्र्य अधिकार के विभिन्न पहलुओं, उनके अपवादों व प्रतिबन्धों के ऊपर ध्यानपूर्वक विचार करने में कुछ बातें विशेष रूप से उल्लेखनीय प्रतीत होती हैं। प्रथम, हमारे मविधान में ‘विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया को छोड़कर’ वाक्यांश का प्रयोग किया गया है जो अयुक्त

10 “Freedom is relative, not absolute...No government could allow unrestricted liberty to persons who urge direct attempts to overthrow it by violence or the murder of its officials” —Beard

11 “Liberty is not licence, and rights are relative, not absolute. After all one of the main purposes of government is to prevent the safety and well being of the many from being jeopardized by one or a few. Freedom of speech or press does not carry with it any right to incite persons to crime or panic, to voice slander or to print libels, freedom of assembly does not entitle any group to interfere with public order and safety.” —Ogg & Roy

राज्य अमरीका के संविधान में प्रयुक्त 'विधि की उचित प्रक्रिया' (due process of law) से भिन्न है। विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया का अर्थ यह है कि किसी व्यक्ति की स्वतन्त्रता विधान-मण्डल द्वारा बनाये कानून के अनुसार छीनी जा सकती है चाहे विधान-मण्डल द्वारा बनाया गया कानून उचित अथवा अनुचित हो। इसके विपरीत विधि की उचित प्रक्रिया में 'उचित' शब्द का अर्थ न्यायालयों की सम्मति में न्यायोचित प्रक्रिया से है। इस अन्तर का संक्षेप में आशय यह है कि भारतीय न्यायालय किसी कानून के औचित्य पर अपना निर्णय देने से वंचित कर दिये गये हैं। अतः इस सम्बन्ध में अन्तिम निर्णय न्यायालयों का न होकर विधान-मण्डलों का ही रहेगा। ए० के० गोपालन बनाम मद्रास राज्य नाम के प्रसिद्ध मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय ने 'विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया को छोड़कर' शब्दों की अधिकारपूर्ण व्याख्या इस प्रकार की - 'इन शब्दों का अर्थ यह होता है कि जब विधान-मण्डल जीवन तथा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के अपहरण के सम्बन्ध में कोई कानून बना देते हैं तो न्यायालय उन्हें अर्थ नहीं घोषित कर सकते।'<sup>12</sup> इस मुकदमे में निर्णय देते हुये सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधिपति ने कहा था कि 'विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया' शब्दों से संविधान ने विधान-मण्डलों को कानून बनाने या निश्चित करने का अन्तिम अधिकार दे दिया है।

दूसरे, निवारक निरोध के सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण बात यह है कि भारतीय संविधान के अनुसार नागरिकों को सुधारण व असाधारण सभी परिस्थितियों में नजरबन्द बनाया जा सकता है। अन्य प्रजातन्त्रीय देशों के संविधानों में ऐसी धारारें नहीं हैं। ब्रिटिश संसद अवश्य ही ऐसे कानून बनाने की शक्ति रखती है, किन्तु उसने युद्ध काल के अतिरिक्त कभी ऐसे कानून नहीं बनाये। भारतीय संविधान के अन्तर्गत निवारक निरोध युद्ध व शान्ति दोनों ही काल में प्रयुक्त हो सकता है। इस दृष्टि से इन प्राविधानों को न्यायोचित ठहराना अत्यधिक कठिन है।<sup>13</sup> परन्तु इसके पक्ष में यह युक्ति दी जा सकती है कि राज्य की सुरक्षा व सार्वजनिक व्यवस्था के हित में ऐसे प्राविधानों का होना भारत की वर्तमान परिस्थितियों में उचित है, क्योंकि इनके अभाव में भारत के शिशु प्रजातन्त्र को साम्यवादियों व सन्नदाय-

12 अमरनन्दी, भारत का संविधान, पृ० ८८-९।

13 "Preventive detention is, by nature, repugnant to democratic ideas and no such laws exist in the U. S. A. or in England in times of peace. At least it is not provided for in any constitution itself. Our Constitution has accepted preventive detention as a subject matter of peace time legislation as distinct from emergency legislation. In short, preventive detention is a normal feature of our Constitution... The object of the framers of the Constitution in giving a constitutional status to preventive detention is to prevent anti-social and subversive elements from imperilling the welfare of the infant Republic."

वादियों की हिंसक कार्यवाहियों से खतरा उत्पन्न हो सकता है। अतः यह प्राविधान राज्य की सुरक्षा व वचाव के लिये आवश्यक है। साथ ही इस बात पर विशेष रूप से ध्यान देना चाहिये कि विधान-मण्डलों की इस सम्बन्ध में कानून बनाने की शक्ति की कठोरता को कम करने के लिये अनेक सरक्षणों की व्यवस्था की गई है।

अनुच्छेद (१६) (१) के अन्तर्गत सभी नागरिकों को भाषण व अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता प्राप्त है। एक सरकारी सेवक ने प्रकाशित पुस्तिका में सरकार की आलोचना की जो उनके आचार सम्बन्धी नियमों (Code of Conduct) के विरुद्ध थी। इस कारण उसे पद से हटाने का आदेश जारी किया गया। किन्तु उसे कलकत्ता उच्च न्यायालय ने अवैध घोषित कर दिया, क्योंकि सम्बन्धित आचार नियम अनु० (१६) (१) का अतिक्रमण करता है। एक अन्य अवसर पर हावड़ा के पास एक भीड़ दफा १४४ तोड़ने के इरादे से आगे बढ़ रही थी, पुलिस ने उसे तित्तर-वित्तर होने का आदेश दिया। ऐसा न करने पर पुलिस ने भीड़ पर लाठी चलाई और भीड़ ने पुलिस पर ईंटें फेंकी। दण्डाधीन ने अपने निर्णय में भीड़ को रोकना उसके अवाध संचारण अधिकार के विरुद्ध बताया। इन उदाहरणों से यह स्पष्ट है कि भारत में अभी ब्रिटेन आदि देशों जैसी अच्छी प्रथाओं के पड़ने में समय लगेगा। वहाँ पर सरकार और सेवकों, जनता व पुलिस के आगसी सम्बन्धों में विरोध की भावना नहीं है। सभी नागरिक वहाँ पर सच्ची नागरिकता की भावना से व्यवहार करते हैं और व्यवस्था बनाये रखने में पुलिस से पूर्ण सहयोग करते हैं जबकि भारत में अभी तक विरोध की भावना शेष है। विरोधी दल भी अधिकारों के मनवाने पर अधिक बल देते हैं और अच्छी प्रथाएँ डालने में सहायक नहीं होते। अतएव भारत में पुलिस को इस क्षेत्र में कुछ अधिक अधिकारों का दिया जाना वर्तमान परिस्थितियों में न्यायोचित समझा जा सकता है।

### ३. अन्य मूल अधिकार

शोषण के विरुद्ध अधिकार (Right against Exploitation)—अनुच्छेद २३ के अनुसार मानव का पण्य (traffic in human beings) और बेगार तथा इसी प्रकार के जबरदस्ती से कराये गये श्रम को निषिद्ध ठहराया गया है। इस प्राविधान का कोई भी उल्लंघन अपराध होगा, जो विधि के अनुसार दण्डनीय होगा। परन्तु इस अनुच्छेद की किसी बात से राज्य को सर्वप्रथम प्रयोजन के लिये बाध्य सेवा लागू करने में बाधा न पड़ेगी। किन्तु ऐसी बाध्य सेवा लागू करने में केवल धर्म, मूल-वंश जाति या वर्ग या इनमें से किसी एक के आधार पर राज्य कोई विभेद न करेगा। अनुच्छेद २४ के अनुसार १४ वर्ष से कम आयु वाले किसी बालक को किसी कारखाने अथवा खान में नौकर न रखा जायेगा और न किसी अन्य सकटमय नौकरी में लगाया जायेगा।

इसका महत्व यह है कि भारत में वेगार की प्रथा बड़ी पुरानी थी, जिसका संविधान ने अन्त कर दिया है। अब किसी भी प्रकार की वेगार लेना अपराध है जिसके लिये कानून द्वारा अपराधियों को दंड दिये जाने की व्यवस्था की जानी चाहिए। पहले अनेक देशों में दास प्रथा का प्रचलन था। यह विभिन्न रूपों में भारत में भी प्रचलित थी। किन्तु आधुनिक युग में दास प्रथा को निन्दनीय समझा गया और उनका अन्त भी हुआ। संयुक्त राज्य अमरीका में तो इस प्रश्न को लेकर एक भयंकर गृह-युद्ध लड़ा गया। भारतीय संविधान ने सभी प्रकार की दास प्रथा और मानवों के पण्य को निषिद्ध ठहराया है। परन्तु राज्य सार्वजनिक प्रयोजन के लिये बिना किसी प्रकार का भेद-भाव किये बाध्य सेवा लागू कर सकता है। एक दूसरी बात में हमारा संविधान संयुक्त राज्य अमरीका आदि देशों के संविधान से आगे गया है; क्योंकि संविधान के अनुसार १४ वर्ष से कम आयु वाले बालकों को कारखानों द्वारा संकटमय कार्यों में नौकर नहीं रखा जा सकता।

**धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार (Right to Religious Freedom)—**  
 अनुच्छेद २५ के अनुसार सार्वजनिक व्यवस्था, सदाचार और स्वास्थ्य तथा इस भाग के दूसरे प्राविधानों के अधीन रहते हुये प्रत्येक व्यक्ति को अन्तःकरण की स्वतन्त्रता (Freedom of Conscience) का तथा धर्म के श्रावण रूप से मानने आचरण करने और प्रचार करने का समान अधिकार है। परन्तु इस अधिकार से किसी ऐसे वर्तमान कानून के प्रवर्तन पर प्रभाव न पड़ेगा अथवा राज्य द्वारा ऐसा कानून बनाने में बाधा न होगी—(अ) जो धार्मिक आचरण से सम्बद्ध किसी धार्मिक, वित्तीय, राजनीतिक अथवा अन्य किसी प्रकार की लौकिक क्रियाओं का विनियमन या निर्वन्धन करती हो; अथवा हिन्दुओं की सार्वजनिक धर्म सस्थाओं को हिन्दुओं के सभी वर्गों और विभागों के लिये खोलती हो। इस सम्बन्ध में निम्नलिखित उपबन्ध भी उल्लेखनीय हैं।

(१) कृपाण धारण करना तथा लेकर चलना तिल धर्म के मानने का अंग समझा जायेगा। (२) उपरोक्त संदर्भ में हिन्दुओं में तिल धर्म, जैन या बौद्ध धर्म के अनुयायियों को भी सम्मिलित समझा जायेगा। अनुच्छेद २६ के अनुसार सभी व्यक्तियों को सार्वजनिक व्यवस्था, सदाचार और स्वास्थ्य के अधीन रहते हुये अपने धार्मिक सम्प्रदाय या किसी विभाग की (अ) धार्मिक संस्थाओं की स्थापना, (आ) धार्मिक कार्यों सम्बन्धी विषयों के प्रवन्ध, (इ) जंगम और स्थावर सम्पत्ति (movable and immovable property) के अर्जन और स्वामित्व, तथा (ई) ऐसी सम्पत्ति के कानून अनुसार प्रशासन करने का अधिकार है।

उपरोक्त के प्रतिरिक्त अनुच्छेद २० के अनुसार किसी भी व्यक्ति को ऐसे कर देने के लिये बाध्य नहीं किया जा सकता, जिसकी प्राय किसी विशेष धर्म अथवा धार्मिक सम्प्रदाय की उन्नति या पोषण में व्यय करने के लिये विशिष्ट रूप

से विनियुक्त (specifically appropriated) कर दी गई हो। साथ ही अनुच्छेद २८ के अनुसार राज्य निधि से पूरी तरह से पोषित किसी शिक्षा सस्था में कोई धार्मिक शिक्षा न दी जायेगी। परन्तु यह बात ऐसी शिक्षा सस्थाओं पर लागू न होगी, जिनका प्रशासन तो राज्य करता हो, किन्तु जो किसी ऐसे धर्मत्व या न्यास (religious endowment or trust) के अधीन स्थापित हुई हों जिसके अनुसार उस सस्था में धार्मिक शिक्षा देना आवश्यक हो। इसके अतिरिक्त राज्य ने अभिज्ञात अथवा राज्य से आर्थिक सहायता पाने वाली शिक्षा सस्था में पढ़ने वाले किसी व्यक्ति को ऐसी सस्था में दी जाने वाली धार्मिक शिक्षा में भाग लेने के लिये अथवा उसमें या उससे लगे स्थान में की जाने वाली धार्मिक उपासना में उपस्थित होने के लिये बाध्य न किया जायेगा, जब तक कि वह व्यक्ति स्वयं, यदि वह वयस्क है, अन्यथा उसका सरक्षक इसके लिये अपनी सहमति न दे दे।

महत्व—यह तो पहले ही बताया जा चुका है कि हमारे संविधान निर्माताओं ने धर्म-निरपेक्ष राज्य के आदर्श को, जो आधुनिक प्रगतिशील विचारधारा के अनुकूल है, अपनाया है। धार्मिक स्वतन्त्रता का महत्व भारत में अन्य देशों से बढ़कर ही है, क्योंकि यहाँ पर विभिन्न धर्मों के अनुयायी बड़ी सख्या में रहते हैं और सभी धर्मावलम्बी धर्म को अपने वैयक्तिक तथा सामाजिक जीवन में बहुत महत्व देते हैं। यह बात भी पहले ही बतलाई जा चुकी है कि जहाँ तक धर्म का सम्बन्ध है राज्य किसी विशेष धर्म को कोई महत्व न देगा और राज्य की नीति सभी धर्मों के प्रति तटस्थता की रहेगी।<sup>14</sup> किन्तु इसका यह अर्थ कदापि नहीं कि राज्य नास्तिकता को प्रोत्साहन देगा। इसका आधार यह है कि धर्म का सम्बन्ध व्यक्ति के व्यक्तिगत जीवन से है, जिससे राज्य का कोई विशेष सम्बन्ध नहीं है। दूसरे शब्दों में, राज्य का एक राजनैतिक समुदाय के रूप में, व्यक्तियों के सामाजिक सम्बन्धों से सम्बन्ध है न कि व्यक्ति और उसके ईश्वर के बीच सम्बन्ध से। अन्तःकरण की स्वतन्त्रता का यही आशय है। अतएव धर्मनिरपेक्ष राज्य वह राज्य है जिसका अपना कोई धर्म न हो और जो नागरिकों के बीच धार्मिक आधार पर कोई विभेद न करे। ऐसे राज्य से किसी धर्म को कोई विशेष अधिकार प्राप्त नहीं हो सकता और न ही किसी व्यक्ति को किसी धर्म विशेष को मानने या न मानने के

14 "It does not mean that secularism itself becomes a positive religion that the State assumes divine prerogatives.... We hold that no one religion should be given preferential status, or unique distinction, that no one religion should be accorded special privileges in national life or international relations for that would be a violation of the basic principles of democracy and contrary to the best interests of religion and government.... No person should suffer any form of disability or discrimination because of his religion but all alike should be free to the fullest degree in the common life. This is the basic principle involved in the separation of Church and State."

निम्न कोई प्रोत्साहन दिया जा सकता। धर्म निरपेक्ष राज्य की विशेषतायें संक्षेप में इस प्रकार रखी जा सकती हैं : (१) राज्य अपने को किसी धर्म के अनुरूप नहीं बनायेगा अथवा किसी धर्म विशेष के द्वारा नियन्त्रित नहीं किया जायेगा। (२) प्रत्येक नागरिक को स्वेच्छा से कोई भी धर्म पालन करने अथवा नास्तिक रहने का अधिकार है, और राज्य की ओर से किसी भी धर्म के मानने वालों के प्रति पक्षपात नहीं किया जायेगा। (३) राज्य किसी भी नागरिक के विरुद्ध उसके धर्म या विश्वास के आधार पर कोई भेद-भाव नहीं बरतेगा। (४) प्रत्येक नागरिक को साधारण व सामान्य शर्तों के अधीन, सरकारी पद अथवा नौकरी पाने का सम अधिकार है।

इस दृष्टि से हमारा संविधान आयरलैंड, वर्मा आदि देशों के संविधानों से अधिक धर्म-निरपेक्ष है। आयरलैंड के संविधान में अधिकांश नागरिकों द्वारा माने जाने वाले रोमन कैथोलिक चर्च को विशेष मान्यता प्राप्त है। ऐसे ही वर्मा के संविधान के अनुसार राज्य, वर्मा सब के अधिकांश नागरिकों द्वारा मान्य बौद्ध धर्म के विशेष स्थान को स्वीकार करता है। वास्तव में, धार्मिक स्वतन्त्रता को प्रदान करने वाले अनुच्छेदों को सामूहिक रूप से धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार-पद कह सकते हैं। जहाँ एक ओर वे प्रत्येक भारतीय को अन्तःकरण की स्वतन्त्रता, धार्मिक उपासना आदि के अधिकार प्रदान करते हैं, दूसरी ओर उनके रहते हुये धार्मिक मुद्धार तथा सामाजिक कल्याण के कार्यों में बाधा नहीं पड़ेगी। राज्य धार्मिक कुरीतियों को दूर करने तथा ढोंग व पाखण्ड का अन्त करने के लिये आवश्यक कानून बना सकता है। राज्य कानूनों द्वारा पाखण्ड, धर्म के नाम पर स्वार्थ-मिद्धी व धर्म की याज्ञ में की जाने वाली राज्य विरोधी कार्यवाहियों को रोक सकता है। वास्तव में, भारत में धार्मिक स्वतन्त्रता के अधिकार से अनेक बुराइयाँ पैदा हो सकती हैं, क्योंकि यहाँ धर्म को जीवन के प्रत्येक पहलू से सम्बन्धित किया गया है। अतएव यह आवश्यक है कि धर्म के सच्चे तत्वों को अलग धार्मिक रीतियों और प्रथाओं से अलग किया जाए। उदाहरण के लिये 'सती' या मानव बलि के अनेक रूपों, अस्पृश्यता, स्त्रियों पर खामू की जाने वाली बहुल-सती निर्वाण्यतायें, बाल-विवाह, बहु-विवाह, देवदासी आदि कुप्रथाओं तथा अन्य धर्मों के अनुयायियों को काफिर या मत्वेच्छ समझना आदि घृणित बातों को धार्मिक स्वतन्त्रता के नाम पर सहन नहीं किया जाना चाहिये।<sup>15</sup> धर्माचरण के साथ-साथ हमारा संविधान धर्म के

15 "This provides that where there is conflict between religious practice and the need of social reform, religion must yield. As Dr. Ambedkar explained, the conception of religion in this country is so vast as to cover every aspect of life from birth to death. If the state were to accept this conception of religion, the country would come to stand-still in regard to reform. It may be expected that no sensible state, in the name of social reform, would affect the very essence of religion. The legislation would

प्रचार की स्वतन्त्रता भी प्रदान करता है। यहाँ यह बात उल्लेखनीय है कि सोवियत सभ का संविधान सब नागरिकों को धर्माचरण के साथ धर्म विरोधी प्रचार की एक समान स्वतन्त्रता प्रदान करता है अर्थात् वहाँ पर धर्म के प्रचार की स्वतन्त्रता नहीं है।

धार्मिक स्वातन्त्र्य के अधिकार का आधार धार्मिक सहिष्णुता (tolerance) और सभी धर्मों के प्रति आदर की भावना है। कुछ वर्ष पूर्व एक भारतीय प्रकाशन को, जो कि अविभाज्य भारत में प्रकाशित पुस्तक का केवल नवीन तथा अमरीका में प्रकाशित पुस्तक का ही भारतीय संस्करण था, देश में एक सम्प्रदाय के विरोध-प्रदर्शनों के कारण बाजार से हटा लिया गया। ये विरोध-प्रदर्शन धार्मिक सहिष्णुता के सिद्धान्त के सर्वथा विरुद्ध थे, इस कारण ऐसा निर्णय भविष्य के लिये अच्छा उदाहरण सिद्ध न होगा। इससे धार्मिक विषयो पर विचार और मत प्रकाशन की स्वतन्त्रता के उपभोग पर कुप्रभाव पड़ने की सम्भावना है। इस सम्बन्ध में कुछ अन्य बातें भी विचारणीय हैं। प्रथम, संविधान से यह स्पष्ट नहीं है कि धार्मिक स्वातन्त्र्य का अधिकार भारत के राष्ट्रिकों (Nationals) और विदेशियों को समान रूप से प्राप्त होगा या नहीं। अन्य देशों की प्रथाओं और संविधान की प्रस्तावना को ध्यान में रखते हुये भारत सरकार विदेशियों के प्रति भेदपूर्ण व्यवहार कर सकती है। दूसरे, इस बात के काफी प्रमाण हैं कि भारत में विदेशी धर्म प्रचारकों (missionaries) को बहुत स्वतन्त्रता मिली हुई है। परिणामस्वरूप कुछ विदेशी धर्म-प्रचारक उसका अनुचित प्रयोग कर सके हैं। हमारे देश में ऐसी धर्म प्रचार संस्थानों (missions) की संख्या १०० से ऊपर है जिन्हें विदेशों से खूब धन मिलता है। अकेले मध्य प्रदेश में इन्होंने ३-४ वर्षों में १,२०० से अधिक व्यक्तियों को ईसाई बनाया। एक ओर तो अनेक प्रचारक भारतीय संस्कृति की आलोचना और निन्दा करते हैं और दूसरी ओर पिछड़े हुये वर्गों के सदस्यों को विभिन्न प्रकार के प्रलोभन देते हैं। ऐसे अनुचित कार्यों द्वारा भारत में धर्म-परिवर्तन (conversion) का जारी रहना न्यायचित और देश हित में नहीं हो सकता। अतएव सरकार को ऐसी गतिविधियों पर समुचित प्रतिबन्ध लगाने चाहिए।

सांस्कृतिक तथा शिक्षा सम्बन्धी अधिकार (Cultural and Educational Rights)—अनुच्छेद २६ के अनुसार भारत के राज्य-क्षेत्र अथवा उसके किसी भाग के निवासी नागरिकों के किसी समूह को, जिसकी अपनी विशेष भाषा, लिपि या संस्कृति है, उसे बनाये रखने का अधिकार है; परन्तु राज्य द्वारा पोषित अथवा राज्य-क्षेत्र में सहायता पाने वाली किसी शिक्षा संस्था में किसी भी नागरिक को केवल धर्म, मूलवंश, जाति, भाषा तथा इनमें से किसी के-आधार पर प्रवेश से

only touch questionable practices, dogmas and the life which stand in the way of the social progress of the country as a whole, e. g. the system of 'devadasis'."



बंधित नहीं किया जा सकता। अनुच्छेद ३० के अन्तर्गत धर्म या भाषा पर आधारित सभी अल्पसंख्यक वर्गों को अपनी रुचि की शिक्षा संस्थायें खोलने और उनका प्रशासन करने का अधिकार है। इसके प्रतिरिक्त शिक्षा संस्थानों को सहायता देने में राज्य किसी शिक्षालय के विरुद्ध इस आधार पर विभेद नहीं कर सकता कि ग्रह-धर्म या भाषा पर आधारित किसी अल्पसंख्यक वर्ग के प्रवृत्त में है।

महत्व—अनुच्छेद २६ से सभी अल्पसंख्यकों को जो धर्म, सम्प्रदाय या भाषा आदि पर आधारित हो सकते हैं, अपनी संस्कृति के सम्बन्ध में स्वतन्त्रता मिली है। वे अपनी विशेष भाषा या लिपि या संस्कृति को बनाये रखा सकते हैं। किन्तु अनेक राष्ट्रवादी धर्म, सम्प्रदाय अथवा भाषा आदि पर आधारित संस्थानों का अस्त करने अथवा कम से कम उन्हें राज्य द्वारा आर्थिक सहायता प्रदान न करने के पक्ष में है। परन्तु हमें यह न भूलना चाहिये कि भारत एक विशाल देश है, जिसमें विविध भाषायें, लिपियाँ व संस्कृति के विभिन्न रूप पाये जाते हैं। वास्तव में, भारत की विशेषता ही विविधता में एकता है। अतएव इन सभी के विकास के लिये संविधान में पर्याप्त प्रत्याभूति देना उचित ही है। सघातमक राज्य का भी आधार विविधता व एकता का सम्मिश्रण है। हमारे सामने सोचियत सच का भी ज्वलत उदाहरण है, जहाँ पर इस प्रकार के अधिकार सभी राष्ट्रों व उप-राष्ट्रों को प्रदान किये गये हैं, और वहाँ के लोगों में एकता सुदृढ होती जा रही है। अतः जहाँ एक ओर विभिन्न अल्पसंख्यक वर्गों को अपनी रुचि की शिक्षा संस्थायें स्थापित करने व उनका प्रशासन करने का अधिकार मिला है, दूसरी ओर किसी भी राज्य द्वारा पोषित अथवा राज्य-कोष से सहायता प्राप्त संस्था में अन्य वर्गों के विद्यार्थियों के प्रवेश पर कोई रोक नहीं लगाई जा सकती।

सम्पत्ति का अधिकार (Right to Property)—अनुच्छेद ३१ के अनुसार किसी व्यक्ति को उसकी सम्पत्ति से कानून के प्राधिकार के बिना बंधित नहीं किया जा सकता। साथ ही कोई स्थावर या जंगम सम्पत्ति ऐसे कानून के अधीन जो ऐसा अर्जन (कब्जा) करने का प्राधिकार देता है तब तक अर्जित नहीं की जा सकती जब तक कि वह कानून अर्जित को जाने वाली सम्पत्ति के लिये प्रतिफल का उपबन्ध न करे या उन सिद्धान्तों और रीतियों का उल्लेख न करे जिनसे प्रतिफल निर्धारित होना तथा दिया जाना है। इसके प्रतिरिक्त किसी राज्य के विधान-मण्डल द्वारा पास किया गया कोई ऐसा कानून तब तक प्रभावी नहीं हो सकता जब तक कि उसे राष्ट्रपति के विचार के लिये न रोक़ा गया हो और उस पर राष्ट्रपति की अनुमति न मिली हो। परन्तु यदि संविधान के प्रारम्भ पर किसी राज्य विधान-मण्डल के सामने किसी लम्बित विधेयक (Pending Bill) को उसके द्वारा पास किये जाने के पश्चात् राष्ट्रपति के विचार के लिये रोक़ा गया हो और उस पर राष्ट्रपति की अनुमति मिल गई हो तो संविधान में इस अनुच्छेद के होते हुये भी इस प्रकार अनुमति प्राप्त कानून के विरुद्ध किसी न्यायालय में इस आधार पर आपत्ति न

की जा सकेगी कि वह प्रतिकर सम्बन्धी उपबन्धों का उल्लंघन करता था। साथ ही राज्य का कोई कानून जो इस सविधान के प्रारम्भ से १५ माह से अधिक पहले बना हो, ऐसे प्रारम्भ से ३ माह के अन्दर राष्ट्रपति के सामने उसके प्रमाण के लिये रखा जा सकता था तथा ऐसा होने पर लोक अभिमूचना (public notification) द्वारा राष्ट्रपति का प्रमाण मिलने पर किमी न्यायालय में उसके विरुद्ध इस आधार पर आपत्ति नहीं उठाई जा सकी कि वह प्रतिकर सम्बन्धी उपबन्धों का विरोध करता था। सविधान की मूलधारा में संविधान (प्रथम संशोधन) कानून, १९५१ के द्वारा निम्नलिखित दो अनुच्छेद और जोड़े गये :

३१ (क) अनुच्छेद ३१ के रहते हुये भी राज्य द्वारा निर्मित सम्पत्ति या तत्सम्बन्धी अधिकार प्राप्त करने वाला या उन्हें घटाने वाला कोई भी कानून इस आधार पर अवैध नहीं ठहराया जा सकता कि वह इसमें दी गई धाराओं का उल्लंघन करता है अथवा अपहरण करता है या उन्हें सीमित करता है। ३१ (ख) कुछ कानूनों और नियमों की वैधता (Validation of certain Acts and Regulations)—साधारणतः ३१ (क) में दी गई बातों का विरोध किये बिना अनुमूची ९ में दिये हुये कोई भी कानून और नियम अवैध नहीं समझे गये। उन्हें इस आधार पर अवैध नहीं ठहराया जा सका कि इस भाग में दो हुई धाराओं और नियमों का वे उल्लंघन करते थे।

संक्षेप में, अनुच्छेद ३१ (क) और (ख) का उद्देश्य यह था कि जमींदारी उन्मूलन या भूमि सुधार सम्बन्धी जो भी कानून विभिन्न राज्यों के विधान-मण्डलों ने बनाये उन्हें इस आधार पर कि वे कुछ मूल अधिकारों का अतिक्रमण करते थे अवैध घोषित न किया जा सका। वास्तव में, सन् १९५० के विहार भूमि सुधार कानून को उच्च न्यायालय ने इस आधार पर अवैध ठहराया था अतएव ऐसा संशोधन आवश्यक समझा गया था। इसी कारण इन अनुच्छेदों को सविधान के प्रारम्भ से ही (with retrospective effect) प्रभावी माना गया। इस प्रकार कानूनी बाधाओं के हट जाने पर जमींदारी उन्मूलन व भूमि सुधार सम्बन्धी कानून शीघ्रता से लागू करने में बड़ी सुविधा मिली।

आलोचना—सर्वजनिक प्रयोजन के लिये प्रतिकर देकर सम्पत्ति की अर्जन सम्बन्धी धाराओं काफी उलझी हुई है, परन्तु एक अच्छी बात यह है कि प्रतिकर व्यवस्था के विरुद्ध कोई कानूनी कार्यवाही नहीं की जा सकती। वास्तव में, प्रतिकर की राशि या मात्रा न्यायालयों के विचाराधीन नहीं रखी गई। दूसरे शब्दों में, न्यायालय यह विचार करने से बंचित कर दिये गये हैं कि प्रतिकर उचित है या नहीं।<sup>16</sup> संयुक्त राज्य अमरीका और आस्ट्रेलिया के सविधानों में न्यायोचित प्रतिकर

16 "The chief provision of the Amendment is that compensation under article 31 is no more a justiciable matter under the Constitution... Thus the

(fair compensation) की व्यवस्था है। इससे यह स्पष्ट है कि हमारा संविधान सम्पत्ति के अर्जन के हेतु विधान-मण्डल को ही अन्तिम अधिकार प्रदान करता है, किन्तु न्यायालय इस बात की जांच अवश्य ही कर सकते हैं कि कहीं प्रतिकर सम्बन्धी उपबन्ध संविधान पर धोखा मात्र (fraud on the Constitution) तो नहीं है अर्थात् जो प्रतिकर दिलाया गया है वह वास्तव में प्रतिकर है या केवल दिखावा। सम्पत्ति के अर्जन के सम्बन्ध में प्रतिकर की व्यवस्था करने वाली धाराओं का समाजवादी व साम्यवादी विचारधारा वाले प्रतिनिधियों ने कड़ा विरोध किया था। वे सर्वसाधारण के कल्याण के लिए देश में अवाध आर्थिक उन्नति के पक्ष में थे और उनके विचार में प्रतिकर की व्यवस्था एक बड़ी बाधा है। इसमें सन्देह नहीं कि प्रतिकर की व्यवस्था रहते हुए समाजवादी व्यवस्था की स्थापना में देरी होगी और आर्थिक कठिनाइयाँ बाधा डालेंगी, किन्तु जिन आदर्शों से हमारा राष्ट्रीय आन्दोलन प्रेरित रहा है उनको देखते हुए प्रतिकर की व्यवस्था करना न्यायोचित प्रतीत होता है। इस सम्बन्ध में महत्वपूर्ण बात तो यह है कि प्रतिकर कितना हो, इसका अन्तिम निर्णय जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों के हाथ में छोड़ा गया है।

**संवैधानिक उपचार का अधिकार (Right to Constitutional Remedies)**—अनुच्छेद ३२ के अनुसार मूल अधिकारों को लागू करने के लिये सर्वोच्च न्यायालय द्वारा समुचित कार्यवाही करने के अधिकार की गारंटी मिली है।<sup>१७</sup> इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये सर्वोच्च न्यायालय को ऐसे निदेश, आदेश या लेख जो भी समुचित हों, जारी करने की शक्ति दी गई है। सर्वोच्च न्यायालय की इन शक्तियों पर बिना प्रतिकूल प्रभाव डाले संसद कानून द्वारा किसी दूसरे को अपने क्षेत्राधिकार की सीमाओं के भीतर सर्वोच्च न्यायालय द्वारा प्रयोग की जाने वाली ऐसी सब शक्तियाँ किसी शक्ति का प्रयोग करने का अधिकार दे सकती है। साथ ही संविधान में अन्यथा उपबन्धित आवश्यकता को छोड़कर इस अनुच्छेद द्वारा दी गई गारंटी

question of compensation is withdrawn from the field of judicial determination and placed exclusively at the will of the legislature...whatever might be the compelling reason for the adoption of such measure, the Fourth Amendment has brought about a major departure from the original intention of the framers of the Constitution."

Pylee M. V., *op. cit.*; p. 130.

17 "Article 32 provides a guaranteed remedy for the enforcement of the right conferred by Part III (of the Constitution) and this remedial right is itself made a fundamental right by being included in Part III. The court is thus constituted the protector and guarantor to fundamental rights and it can not, consistent with the responsibility so laid upon it, refuse to entertain applications seeking protection against infringements of such rights."

Supreme Court in *Ramesh Thappar Vs. The State of Madras.*

को निलम्बित (suspend) नहीं किया जा सकता। अतएव मूल अधिकारों की रक्षा के लिये सर्वोच्च न्यायालय में प्रार्थना-पत्र दिये जा सकते हैं और न्यायालय बन्दी-प्रत्यक्षीकरण, परमादेश, प्रतिषेध अधिकार-पृच्छा और उत्प्रेषण आदि लेख जारी कर सकता है। इस प्रकार के अधिकार उच्च न्यायालयों को भी दिये गये हैं।

इस अधिकार का विशेष महत्व है। फ्रांस के पुराने सविधानों की यह विशेषता थी कि उनमें कुछ अधिकारों की तो घोषणा की गई, किन्तु उनके मनवाने के लिये उनमें व्यवस्था का अभाव था। भारत के सविधान ने ऐसी त्रुटि नहीं की है। इसने मूल-अधिकारों का प्रगणन करने के साथ-साथ उनके लागू करने की व्यवस्था की है। ऐसा किया जाना अति आवश्यक और उचित ही था, क्योंकि सर्वव्यापक-उपचार का अधिकार तो अन्य अधिकारों की आरम्भ है। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा चिरजीलाल वाले मुकदमे में दिये गये निर्णय की अप्रतिखित बातों से इस अनुच्छेद का महत्व स्पष्ट हो जाना चाहिये—(अ) इस अनुच्छेद का मुख्य उद्देश्य सविधान द्वारा प्रत्याभूत मूल अधिकारों को लागू करना है; (आ) इसका उद्देश्य मूल अधिकारों को लागू करना है, जिसकी आवश्यकता विधान-मण्डल अथवा कार्यपालिका किसी के भी कार्य के कारण उत्पन्न हो सकती है; और (इ) कोई भी व्यक्ति जिसे सविधान द्वारा प्रत्याभूत किसी भी मूल अधिकार में हस्तक्षेप की शिकायत हो, इस बात के लिये स्वतन्त्र है कि वह सर्वोच्च न्यायालय में उपचार हेतु जाय।

अनुच्छेद ३३ के अन्तर्गत ससद को शक्ति प्राप्त है कि वह कानून से यह निर्धारित कर सके कि इस भाग द्वारा दिये गये अधिकारों में से किसी का सशस्त्र सेनाओं के सदस्यों के लिये प्रयोग होने की अवस्था में उसका किस सीमा तक निर्वन्ध आदि लगाकर सुधार किया जाय, जिससे कि उनके कर्तव्यों का उचित पालन हो सके तथा उसमें अनुशासन मुनिश्चित रूप से बना रहे। इसके अतिरिक्त मशोषित अनुच्छेद ३४ के अनुसार ससद को यह भी अधिकार है कि जिन क्षेत्रों में सैनिक शासन (Martial law) लागू है उनमें किये गये कार्यों अथवा दिये गये दण्ड को वह कानून द्वारा (indemnify) उचित ठहरा सकती है। इसका प्रभाव यह होगा कि ऐसे क्षेत्रों में सैनिक शासन के दौरान मूल अधिकार प्रायः निलम्बित रहेंगे। अनुच्छेद ३५ में उन कानूनों के लिये व्यवस्था का वर्णन है, जिनका उद्देश्य कुछ मूल अधिकारों के उपबन्धों को कार्य-रूप देना हो। इसके अन्तर्गत ससद को इन विषयों के बारे में कानून बनाने की अनन्य शक्ति (exclusive power) प्राप्त है—सर्वव्यापक उपचार का अधिकार, सांख्यिक नौकरों के हेतु निवास सम्बन्धी योग्यताओं को विहित करना, मशस्त्र सेनाओं और सैनिक कानून। ससद को यह भी अनन्य शक्ति प्राप्त है कि वह मूल अधिकारों के अन्तर्गत बने कानूनों का उल्लंघन करने वाले अपराधों के लिये दण्ड विहित करे। सविधान के अनुसार इन सभी विषयों में सम्बन्धित बातों के लिये राज्यों को किसी प्रकार के भी कानून बनाने की शक्ति नहीं है। इन उपबन्धों का प्रयोजन स्पष्टतः इन विषयों के बारे में

सम्पूर्ण देश के लिये सामान्य स्तरों की स्थापना करना है; क्योंकि यदि राज्यों को इन विषयों के बारे में कानून बनाने के कुछ भी अधिकार प्रदान किये जाते तो वे इकहरी नागरिकता और राष्ट्रीय एकता की स्थापना में बाधक सिद्ध होते।

मूल अधिकारों का निलम्बित किया जाना (Suspension of fundamental rights)—जब देश में बाह्य आक्रमण या आन्तरिक अशांति के कारण राष्ट्रपति द्वारा आपातकालीन घोषणा का प्रवर्तन हो तो राष्ट्रपति के आदेश जारी करने पर अनुच्छेद १९ द्वारा प्रदान किये गये स्वतन्त्रता सम्बन्धी सभी अधिकार निलम्बित किये जा सकते हैं। साथ ही राष्ट्रपति मूल अधिकारों की प्राप्ति या रक्षा के लिये न्यायालय में प्रार्थना करने का अधिकार भी निलम्बित कर सकता है। ऐसा आदेश राष्ट्रपति द्वारा सम्पूर्ण भारत अथवा उसके किसी भाग के लिये जारी किया जा सकता है, परन्तु जितना शीघ्र सम्भव हो सकेगा ऐसा आदेश ससद के दोनों सदनों के सामने रखा जायेगा। ऐसी आपातकालीन उद्घोषणा के दौरान में अनुच्छेद १९ में दी गई कोई बात ऐसी विधि पर, जिसे राज्य द्वारा के लिए-सक्षम हो पर सीमा न लगायेगी, परन्तु उद्घोषणा काल की समाप्ति पर ऐसा कोई भी कानून विरोध की सीमा तक अप्रभावी हो जायेगा।

समालोचना—कुछ आलोचकों का यह कथन है कि स्वतन्त्रता अधिकार को निलम्बित करना उसकी जड़ को काटना है तथा ऐसा करने से राज्य का रूप सर्वाधिकारवादी हो जायेगा। परन्तु इस आक्षेप में सत्य का अधिक अंश नहीं है, क्योंकि स्वातन्त्र्य अधिकार को केवल बाह्य युद्ध अथवा व्यापक आन्तरिक अशांति से उत्पन्न होने वाले आपातकाल के दौरान ही निलम्बित किया जा सकता है। ऐसे काल में व्यक्ति की स्वतन्त्रता से राज्य की सुरक्षा का महत्व कहीं अधिक बढ़ा हुआ मानना उचित है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति द्वारा इस सम्बन्ध में निकाले गये आदेश को यथाशीघ्र ससद के दोनों सदनों में स्वीकृति के लिये रखा जाना आवश्यक है अर्थात् उस पर निर्वाचित प्रतिनिधियों की स्वीकृति मिलनी चाहिये। फिर भी इतना अन्तर अवश्य है कि भारत में यह शक्ति कार्यपालिका अर्थात् राष्ट्रपति में निहित है जो मन्त्रि-परिषद् के परामर्श से ही ऐसा कार्य करेगा, जबकि संयुक्त राज्य अमरीका व ब्रिटेन में ऐसी शक्ति सीधे विधान-मण्डल में निहित है।

अनुच्छेद १३ का इस सम्बन्ध में विशेष महत्व है। इसमें कहा गया है :  
 (१) इस सविधान के ठीक आरम्भ होने से पहले भारत-राज्य क्षेत्र में प्रवृत्त विधियाँ उस मात्रा तक शून्य होंगी जिस तक कि वे इस भाग के उपबन्धों में अंतर्गत हैं।  
 (२) राज्य कोई ऐसी विधि नहीं बनायेगा जो इस भाग (भाग ३) द्वारा दिये गये अधिकारों को छीनती या न्यून करती हो और इस खण्ड के उल्लंघन में यदि प्रत्येक विधि उल्लंघन की मात्रा तक शून्य होगी। (३) यदि प्रयोग से दूसरा अर्थ व्यक्तित्व न हो तो इस अनुच्छेद में—(क) भारत राज्य क्षेत्र विधि के समान प्रभावी अध्यादेश, आदेश, उपविधि, नियम, विनियम 'प्रथा' विधि' के अन्तर्गत होगी।

(ख) भारत राज्य क्षेत्र में किसी विधानमण्डल या अन्य क्षमताशाली अधिकारी द्वारा इस संविधान के प्रारम्भ से पूर्वपारित अथवा निर्मित विधि जो पहले ही निरसित न हो गई हो, चाहे ऐसी कोई विधि या उसका कोई भाग उस समय पूर्णतया या विशेष क्षेत्रों में प्रवर्तन में न भी हो—‘प्रवृत्त विधियों’ के अन्तर्गत होगी।

उपरोक्त अनुच्छेद में ‘संविधान के विरुद्ध’ सिद्धान्त (doctrine of ultra vires) को समाविष्ट किया गया है। इस प्रकार का स्पष्ट उपबन्ध संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान में नहीं है। परन्तु चीफ जस्टिस मार्शल ने मारबरी बनाम मेडिसन वाले मुकदमे में इस सिद्धान्त को स्थापित कर दिया था। भारत के सर्वोच्च न्यायालय के भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीशपति कानिया ने इस विषय में अपना मत निम्नलिखित शब्दों में अभिव्यक्त किया :

अनुच्छेद १३ (१) और (२) का संविधान में सम्मिलित किया जाना, अधिक सावधानी बरती जाने का प्रतीक है। उनके अभाव में भी, यदि किसी मूल अधिकार में किसी भी विधि द्वारा हस्तक्षेप होता, तो न्यायालय को सदा ही यह शक्ति प्राप्त है कि वह उस विधि को, उस सीमा तक जहाँ तक कि वह अधिकार की सीमाओं का उल्लंघन (अतिक्रमण) करे, अवैध घोषित कर दे।<sup>१८</sup>

अनुच्छेद १४, १६, २१ और ३१ पर यदि हम एक साथ विचार करें तो यह निष्कर्ष निकलेगा कि भारत में अब विधि का शासन (Rule of Law) स्थापित हो गया है। विधि के शासन से ब्रिटेन और संयुक्त राज्य अमरीका में मुख्यतः दो बातें समझी जाती हैं—किसी भी व्यक्ति को उसके जीवन स्वातन्त्र्य अथवा सम्पत्ति से, सिवाय साधारण न्यायालयों में कानून उल्लंघन के लिये अपराधी सिद्ध होने की दशा में, वंचित नहीं किया जा सकता; और (२) कोई भी व्यक्ति (ब्रिटेन में राजा के सिवाय) कानून से ऊपर नहीं होता अर्थात् सभी व्यक्ति, उनके पद व स्थिति का विचार किये बिना कानूनों का उल्लंघन करने पर एक समान रूप से दण्ड के भागी होते हैं। नये संविधान में पूर्व विदेशी शासक, राजनैतिक कार्यकर्ताओं को बिना वारन्ट गिरफ्तार करा लेते थे और उन पर बिना मुकदमा चलाये ही उन्हें अनिश्चित अवधि के लिये बन्दी रखते थे। ऐसे व्यक्तियों के मकानों की तलाशी कराई जा सकती थी तथा उनकी डाक भी सेंसर की जाती थी। परन्तु अब ऐसी कोई भी अनुचित कार्यवाही अधिकृत अधिकारी की आज्ञा के बिना नहीं की जा सकती।

जब हम अपने संविधान में प्रणालित मूल अधिकारों की तुलना सोवियत मंच के संविधान में दिये गये अधिकारों से करते हैं तो हमें तीन बातों में अन्तर मिलता है। प्रथम तो यह कि कुछ महत्वपूर्ण अधिकारों जैसे हमें काम पाने के

अधिकार, आराम और अवकाश के अधिकार, भौतिक सुरक्षा (material security) के अधिकार, शिक्षा के अधिकार आदि का हमारे संविधान में अभाव है, जबकि इन्हें सोवियत संघ के संविधान में महत्वपूर्ण स्थान दिया गया है। आज की आर्थिक कठिनाइयों के काल में काम पाने आदि अधिकारों का अभाव बहुत ही खतरनाक है, किन्तु इस सम्बन्ध में हमें यह बात ध्यान में रखनी चाहिये कि हमारे संविधान-निर्माता देश की वर्तमान परिस्थितियों में तथा प्रजातन्त्रात्मक प्रणाली को अपनाते हुये ऐसी व्यवस्था नहीं कर सकते थे। फिर भी इनमें से कुछ अधिकारों की पूर्ति करने की व्यवस्था उन्होंने राज्य-नीति के निदेशक सिद्धान्तों में सम्मिलित करके की है। दूसरे, सोवियत संघ में स्वातन्त्र्य अधिकार को छोड़कर जो व्यवहार में अत्यधिक सीमित है अन्य अधिकारों के समुचित उपभोग के लिये राज्य की ओर से व्यवस्था की जाती है। अभी हमारे देश में ऐसी व्यवस्था करने का कोई बड़ा प्रयत्न नहीं हो सकता है। तीसरे, सोवियत संघ के संविधान में अधिकारों के समान ही अथवा उनसे अधिक महत्वपूर्ण स्थान नागरिकों के कर्तव्यों का है, किन्तु हमारे संविधान में उनका कोई उल्लेख नहीं है यद्यपि वे अधिकारों में ही निहित कहे जा सकते हैं, क्योंकि अधिकार और कर्तव्य एक ही वस्तु के दो पहलू हैं।<sup>19</sup>

#### ४. राज्य नीति के निदेशक सिद्धान्त

इन सिद्धान्तों का संविधान में सम्मिलित किया जाना एक अनोखी विशेषता है, क्योंकि इससे पूर्व ऐसे सिद्धान्तों का उल्लेख केवल आयरलैंड के संविधान में ही मिलता है। आयरलैंड के संविधान में, जो सन् १९३७ में बना, 'मूल अधिकारों' को 'नीति निदेशक सिद्धान्तों' से अलग रखने की योजना अपनाई गई। मूल अधिकारों को कुछ सीमा तक न्यायालयों द्वारा लागू किया जा सकता है, किन्तु निदेशक सिद्धान्तों को उनके द्वारा नहीं मनवाया जा सकता। मूल अधिकारों को संविधान की ४० से लेकर ४४ तक धाराओं में परिभाषित किया गया है और सामाजिक नीति के सिद्धान्तों के सम्बन्ध में धारा ४५ है, जिसके आरम्भ में कहा गया है कि 'इस धारा में दिये गये सामाजिक नीति के सिद्धान्तों का उद्देश्य संसद का मार्ग प्रदर्शन करना है। कानूनों के बनाने में संसद को उनका ध्यान रखना चाहिये, किन्तु इनके विषय में न्यायालय कोई कार्य नहीं कर सकते।'<sup>20</sup> धारा ४०-४४ के सम्बन्ध में ऐसा प्राविधान नहीं जिसके द्वारा उनके सम्बन्ध में न्यायालयों का अधिकार-क्षेत्र बजित हो। कुछ मूल अधिकारों की भांति ऐसी है कि उन्हें न्यायालयों

19 सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के प्रसंग में 'मूल अधिकार और उनका संशोधन' विषय का विवेचन अध्याय ११ में किया गया है।

20 "The principles of social policy set forth in this article are intended for the general guidance of the Oireachtas (the Irish Parliament). The application of those principles in the making of law shall be the care of the Oireachtas exclusively and shall not be cognisable by any court under any of the provisions of this constitution."

द्वारा मनवाया जा सकता है। उदाहरण के लिए धारा ४० (५) २<sup>०</sup> में व्यवस्था है कि सघ निर्माण और स्वतन्त्र रूप से एकत्रित होने के ढग को विनियमित करने वाले कानूनों में ऐसे नियम न होंगे जिनका आधार राजनैतिक, धार्मिक या वर्गीय भेद-भाव हो और धारा ४४ (३) ४<sup>०</sup> में व्यवस्था है कि स्कूलों की सरकारी आर्थिक सहायता देने के सम्बन्ध में बनाये गये कानूनों से विभिन्न धर्मों के अनुयायियों द्वारा संचालित संस्थाओं से कोई भेद न किया जायेगा। इन प्रत्याभूतियों का अतिक्रमण करने वाले कानून अवश्य ही असंवैधानिक (*ultra vires*) घोषित किये जायेंगे।

जबकि मूल अधिकार न्यायालयों द्वारा समर्थनीय (*justiciable*) हैं, निदेशक सिद्धान्तों को न्यायालयों द्वारा नहीं मनवाया जा सकता।<sup>21</sup> अनुच्छेद ३७ में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि इस भाग (४) में दिये गये उपबन्धों को किसी भी न्यायालय द्वारा वाध्यता न दी जा सकेगी किन्तु तो भी इसमें दिये हुए सिद्धान्त देश के शासन में मूलभूत (*fundamental*) हैं और विधि बनाने में इन सिद्धान्तों का प्रयोग करना राज्य का कर्तव्य होगा। संविधान में सम्मिलित किये जाने से उन्हें एक विशेष महत्व ही नहीं वरन् एक प्रकार का पवित्र स्थान प्राप्त हुआ है, अतएव विभिन्न सरकारों को अपने-अपने क्षेत्र में उन्हें कार्यरूप में परिणत करना ही चाहिए। श्री जी० एन० जोशी के मतानुसार “इन निदेशक सिद्धान्तों का विधान-मण्डल को कानून बनाते समय और कार्यपालिकाओं को उन कानूनों को लागू करते समय ध्यान रखना चाहिए। ये उस नीति की ओर संकेत करते हैं जिनका अनुसरण संघ और राज्यों को करना चाहिए” राज्य का अस्तित्व नागरिकों के लिए अच्छे जीवन की प्राप्ति है। भारत में अच्छे जीवन की प्राप्ति तभी सम्भव होगी जबकि राज्य इस भाग में दिये गये सिद्धान्तों को प्रभावी बनावे। यह एक प्रकार का घोषणा-पत्र, आदेश-पत्र व सदाचार के नियमों का संग्रह प्रतीत होता है, जिससे विधान-मण्डल और कार्यपालिकाओं का मार्ग प्रदर्शन होना चाहिए। ये अधिकतया ऐसे नैतिक नियम (*moral precepts*) तथा सूत्र (*maxim*) हैं जिनके आशय के विरुद्ध कोई आक्षेप नहीं हो सकता, किन्तु इनके पीछे कोई कानूनी शक्ति नहीं है। इनका प्रयोग राजनैतिक आलोचना के लिए किया जा सकता। ये किसी प्रकार के न तो कानूनी

21 “The Directive Principles of State Policy which are expressly made unenforceable by a court cannot override the provisions in part III which notwithstanding other provisions are made enforceable by appropriate writs, orders or directions under Article 32. The chapter on Fundamental Rights is sacrosanct and not liable to be abridged by any Legislative or Executive Act or order except to the extent provided in the appropriate Article in part III. The Directive Principles of State Policy have to conform to and run subsidiary to the chapter on Fundamental Rights” (Supreme Court)





का संचालन इस प्रकार करेगा कि (अ) सभी नागरिकों—पुरुषों व स्त्रियों—को समान रूप से विकास के पर्याप्त साधन प्राप्त हों, (आ) देश के भौतिक साधनों का स्वामित्व और नियन्त्रण इस प्रकार बटा होगा कि जिससे सामूहिक हित साधन हों, (इ) आर्थिक व्यवस्था का संचालन इस प्रकार हो कि धन और उत्पादन साधनों का सर्वसाधारण के लिए अहितकारी केन्द्रण न हो, (ई) पुरुषों और स्त्रियों दोनों को ही एक समान कार्य के लिए समान वेतन मिले, (उ) श्रमिक पुरुषों और स्त्रियों के स्वास्थ्य और शक्ति तथा बालकों की सुकुमार अवस्था का दुरुपयोग न हो तथा (ऊ) शंशक और किशोर अवस्था का शोषण व भौतिक और आर्थिक परित्याग (abandonment) न हो। यह अनुच्छेद ऐसा है जिसके विषय में कोई मतभेद नहीं होगा, परन्तु इसके (आ) और (इ) उप-भागों को कार्यरूप में परिणत करने में अनेक कठिनाईयाँ आयेगी।

ग्राम पंचायतों का संगठन—अनुच्छेद ४० में कहा गया है कि राज्य-ग्राम पंचायतों का संगठन करेगा और उन्हें ऐसे अधिकार देगा जिससे कि वे स्वायत्त शासन की इकाइयों के रूप में कार्य कर सकें। इसके महत्व के बारे में भी दो मत नहीं हैं। काम व शिक्षा तथा कुछ विशेष अवस्थाओं में सार्वजनिक सहायता पाने का अधिकार—अनुच्छेद ४१ के अनुसार राज्य अपनी आर्थिक सामर्थ्य और विकास की सीमाओं के भीतर काम तथा बेकारी, बुढ़ापा, बीमारी और अग्रहीन व अन्य अभाव की अवस्थाओं में सार्वजनिक सहायता पाने के अधिकार को प्राप्त करने का यथा-शक्ति प्रयत्न करेगा। राज्य काम को यथोचित और मानवोचित दशाओं का तथा प्रमूति सहायता के लिए प्रबन्ध करेगा। अनुच्छेद ४३ के अनुसार राज्य कृषि, उद्योग व अन्य प्रकार के सभी श्रमिकों को काम, निर्वाह, मजदूरी, शिष्ट जीवन-स्तर तथा अवकाश आदि के समुचित उपभोग की दशाओं को प्राप्त करने का प्रयत्न करेगा तथा विशेष रूप से ग्रामों में कुटीर-उद्योगों को वैयक्तिक अथवा सहकारी आधार पर बढ़ाने का प्रयास करेगा।<sup>23</sup>

अनुच्छेद ४४ में कहा गया है कि भारत के समस्त राज्य क्षेत्र में नागरिकों के लिए एक समान व्यवहार संहिता (Uniform Civil Code) बनाने का प्रयत्न करेगा। इसी उद्देश्य से हिन्दू संहिता विधेयक (Hindu Code Bill) पेश किया गया था जिसे अत्यधिक विरोध होने पर वापिस ले लिया गया। किन्तु सरकार उसके विभिन्न उपबन्धों को पृथक्-पृथक् कई विधेयकों के रूप में पास कराने में सफल हो

23 From the Directive Principles of State Policy the future economic Pattern of the country can easily be envisaged. Equal right of work, equal pay for equal work and adequate means of livelihood, both to men and women, are guaranteed under the State Policy. The future State shall endeavour to make provision for full employment, old age pensions, sickness and disablement allowances in order that the haunting shadow of insecurity that darkens many lives be abolished."



राज्य को प्रयत्न करना चाहिये, (२) भावी विधान-मण्डलो व कार्यपालिकाओं के लिये कुछ विशेष आदेश जो यह बताते हैं कि उन्हें किस प्रकार अपनी शक्तियों का प्रयोग करना चाहिये, तथा (३) नागरिकों के कुछ ऐसे अधिकार जिन्हें न्यायालयों द्वारा नहीं मनवाया जा सकता ।

अन्त में, प्रश्न यह उठता है कि इनकी यथार्थ में क्या उपयोगिता है ? कुछ आलोचकों का मत है कि चूँकि ये राज्य पर अपनी पूर्ति के लिये कोई कानूनी बंधन नहीं लगाते अतएव इनका संविधान में उल्लेख करना केवल दिखावा है अथवा इनके द्वारा संविधान के ऐसे आलोचकों को, जिनके मत को उसमें समुचित स्थान नहीं मिला, चुप करने का प्रयत्न किया गया है । यह सत्य है कि कानूनी दृष्टि से इनकी उपयोगिता बहुत कम है, परन्तु इनका राजनैतिक महत्त्व बहुत है । यदि कोई सरकार इन्हें पूरा करने का यथाशक्ति प्रयत्न नहीं करे तो उसके विरुद्ध न्यायालय में कोई कार्यवाही नहीं की जा सकती, परन्तु ऐसी सरकार के विरुद्ध जनमत को जाग्रत करके एक प्रकार से जनता के न्यायालय में अपील की जा सकती है । ये वास्तव में ऐसे सिद्धान्त हैं जो विभिन्न सरकारों व जनता को सदा ही स्मरण कराते रहेगे कि उन्हें क्या करना चाहिये । इनका स्वरूप क्रांतिकारी है, किन्तु इनकी प्राप्ति संवैधानिक तरीके से होनी है । इनके होने से भारत का संविधान दोनों प्रकार की अतियों—सर्वहारावर्ग की अधिनायकगर्ही और पूँजीवादी जनतन्त्र—के बीच का मार्ग अपना सकेगा ।<sup>24</sup>

—:o:—

24 "The real importance of the directives is that they contain the positive obligations of the State towards its citizens. No one can say that these obligations are of an insignificant type, or that even if they are fulfilled, the pattern of society in India will still remain more or less the same. In fact they are revolutionary in character and yet to be achieved in a constitutional manner. Herein lies the real value of embodying these principles as an integral part of the constitution. Through the Directive Principles of State Policy the Constitution of India will steer clear of the two extremes—a proletarian dictatorship which destroys the liberty of the individual and a capitalist oligarchy which hampers the economic security of the masses."

Pylee, M. V., *op cit.*, p. 155.

## संघीय कार्यपालिका

### १. राष्ट्रपति का निर्वाचन इत्यादि

राष्ट्रपति पद—राष्ट्रपति भारतीय गणतन्त्र का प्रमुख है और उसका पद सरकारी अधिकारियों में उच्चतम और सर्वाधिक सम्मानित है। वह राष्ट्र की एकता व अखण्डता का प्रतीक है। संवैधानिक दृष्टि से उसे अनेक शक्तियाँ प्राप्त हैं, विशेष रूप से उसकी आपातकालीन शक्तियाँ अति व्यापक और महत्वपूर्ण हैं। यहाँ पर विशेष रूप से उल्लेखनीय बात यह है कि वह संविधान के किसी प्राविधान द्वारा मन्त्रि-परिषद् का परामर्श मानने के लिये बाध्य नहीं है। वस्तुतः यह बात अभिसमय (convention) के विकास पर छोड़ दी गई है। ऐसी भाशा है कि वह सभी प्राप्त शक्तियों का प्रयोग मन्त्रि-परिषद् के परामर्श से ही करेगा और गत वर्षों में ऐसा ही हुआ है। भारत के संविधान निर्माताओं ने ससदात्मक पद्धति अपनाकर कार्यपालिका और विधायिका के बीच सुगम सम्बन्ध स्थापित किया है, जिससे स्वतन्त्र भारत के सर्वतोन्मुखी पुनर्निर्माण कार्यों के सम्पादन में सुविधा रहे। साथ ही इस प्रकार की शासन पद्धति के आधार पर ही बीते युग में संवैधानिक विकास हुआ है और भारतीयों को उसके कार्यान्वित रूप का पर्याप्त अनुभव है। अतः इस पद्धति का अपनाया जाना देश के हित में है।

राष्ट्रपति पद के अर्थ—राष्ट्रपति पद के लिये अर्थों में ये योग्यताएँ होनी आवश्यक हैं—(१) वह भारतीय नागरिक हो, (२) उसने ३५ वर्ष की आयु पूर्ण कर ली हो, और लोक सभा के लिये अर्हताएँ रखता हो। परन्तु ऐसा कोई व्यक्ति जो शासन के अधीन लाभ-पद पर आसीन हो, अर्थ नहीं बन सकता किन्तु यह प्रतिबन्ध स्वयं राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति, गवर्नर, राजप्रमुख व मन्त्रियों पर लागू नहीं। पदासीन राष्ट्रपति पुनर्निर्वाचन के लिये खड़ा हो सकता है।

राष्ट्रपति का निर्वाचक-मण्डल द्वारा चुनाव—राष्ट्रपति का चुनाव एक निर्वाचक मण्डल द्वारा होता है, जिसमें (अ) संसद के सभी निर्वाचित सदस्य और (आ) राज्यों की विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्य रहते हैं। परन्तु उनके चुनाव के सम्बन्ध में दो बातें विशेष हैं। एक तो यह कि निर्वाचन में विभिन्न राज्यों के प्रतिनिधित्व में एकरूपता (uniformity in the scale of representation), रहेगी दूसरे, सभ और राज्यों में प्रतिनिधियों के बीच समता (parity of

representation) होंगे। इस कारण से राष्ट्रपति के निर्वाचन का फल मतों की साधारण गणना से निर्धारित नहीं होता बरन् मतों का एक प्रकार से मान या वजन निकाला जाता है जिसके लिये निम्नलिखित सूत्र है :

किसी राज्य की विधान सभा के सदस्य के मत का मूल्य

$$= \frac{\text{राज्य की जनसंख्या}}{\text{विधान सभा के निर्वाचित सदस्यों की कुल संख्या}} \div १०००$$

उदाहरण के लिये मान लीजिए कि उत्तर प्रदेश की जनसंख्या ५ करोड़ है और विधान सभा के निर्वाचित सदस्यों की संख्या ४०० है तो प्रत्येक सदस्य का मत बराबर होगा

$$\frac{५०,०००,०००}{४००} \div १,००० = १२५$$

संसद सदस्य के मत का मूल्य =

$$\frac{\text{राज्यों की विधान सभाओं के सदस्यों के मतों का योग}}{\text{संसद के दोनों सदनों के निर्वाचित सदस्यों की कुल संख्या}}$$

मान लीजिये कि विधान सभाओं के सदस्यों के मत का योग ७,५०,००० है और संसद के निर्वाचित सदस्यों की संख्या ७५० है तो प्रत्येक सदस्य का मत

$$= \frac{७,५०,०००}{७,५००} = १०००$$

उपरोक्त से स्पष्ट है कि राष्ट्रपति का चुनाव एक पेचीदा ढंग से होता है और वह एक प्रकार से जनता का अप्रत्यक्ष रूप से चुना गया (indirectly elected) प्रतिनिधि होता है। इस पद्धति को अपनाने के कारण स्पष्ट है। जनसंख्या की दृष्टि से कुछ राज्यों में निर्वाचन-क्षेत्र अन्य राज्यों की अपेक्षा बड़े हैं अर्थात् किसी राज्य में प्रत्येक सदस्य ५० हजार व्यक्तियों का तथा दूसरे राज्य में ६० या ७५ हजार व्यक्तियों का प्रतिनिधित्व करता है। अतः उनके मतों के मूल में एकरूपता लाने के लिये पहला सूत्र रखा गया है। साथ ही विभिन्न राज्यों की विधान सभाओं के कुल सदस्य एक और और संसद के सदस्य दूसरी और अपने-अपने ढंग से देश की सम्पूर्ण जनसंख्या का प्रतिनिधित्व करते हैं, अतः उनके कुल मतों के योग का मूल्य समान रखना उचित है। इनके अतिरिक्त राष्ट्रपति का निर्वाचन गुप्त मतदान द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति की एकल संक्रमणीय मतदान प्रणाली के अनुसार होता है अर्थात् प्रत्येक मतदाता मत-पत्र पर १, २, ३, ४ लिखकर अपनी पसन्द (preference) को व्यक्त कर सकता है। यदि अभ्यर्थी केवल दो ही हों तो (दोनों को समान मत मिलने पर) एक को स्पष्ट बहुमत प्राप्त होगा, ऐसी अवस्था में निर्वाचन फल साधारण पद्धति के समान ही निर्धारित होगा, किन्तु यदि अभ्यर्थियों की संख्या दो से अधिक हो तो सम्भव है कि किसी को भी स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो, तो निर्वाचन फल निकालने के लिये कुल बँध मतों के योग में दो का भाग देकर



वांछनीय समझा गया है कि राष्ट्रपति के चुनाव का आधार यथासम्भव लोकप्रिय रहे। वर्तमान पद्धति के अन्तर्गत दोनों ही प्रयोजनों की प्राप्ति हो सकेगी। राष्ट्रपति के चुनाव में ससद के प्रतिरिक्त राज्यों की विधान सभाओं के सदस्यों को भाग लेने का अधिकार इस दृष्टि से भी महत्वपूर्ण है कि यदि केवल ससद सदस्य ही उसके निर्वाचन में भाग लेते तो साधारणतया वही व्यक्ति चुना जात जिसे ससद में बहुमत प्राप्त दल चाहता।

सन् १९५२ में हुये निर्वाचन में ५ अर्म्पर्थी के और मतों की कुल संख्या (अर्बंभ मतों को छोडकर) ६,०५,३०६ थी। विभिन्न अर्म्पर्थियों को प्राप्त हुये मतों का ब्योरा निम्न प्रकार रहा—

नाम अर्म्पर्थी	प्राप्त मतों की संख्या	कुल मतों का प्रतिशत
डा० राजेन्द्र प्रसाद	५,४००	०६
श्री के० टी० शाह	१,२,००७	१५
श्री एल० जी० धाटे	२,६७०	१/२
श्री हरिराम	२,६५५	१/२
श्री के० टी० वटजा	५३३	

उस चुनाव में निम्नलिखित राज्यों की विधान सभाओं के प्रत्येक सदस्य के मत का वजन (weight) निम्न प्रकार था—

नाम राज्य	निर्वाचित सदस्यों की कुल संख्या	प्रत्येक सदस्य के मतों की संख्या
उत्तर प्रदेश	४००	१६१
मध्य भारत	६०	७६
पैम्बु	६०	५५
बम्बई	२१५	१०५
बिहार	३३०	११६
भोपाल	३०	२०

सन् १९६२ के मई मास में हुये चुनाव पर वृष्टिपात—निर्वाचक-मण्डल ११ मई के चुनाव में डा० एम० राधाकृष्णन को भारत का दूसरा राष्ट्रपति चुनना में तीन उम्मीदवारों ने भाग लिया था; उन्हें प्राप्त हुये मतों का निम्नलिखित है—

निर्वाचक मण्डल के कुल सदस्यों की संख्या	३,६२०
निर्वाचन में भाग लेने वालों की संख्या	३,०६५
डा० राधाकृष्णन के पक्ष में मत देने वालों की संख्या	२,६३०

intended to emphasize that real power was vested by the Constitution in the Ministry and not in the President."



श्री हरिराम के पक्ष में मत देने वालों की संख्या	४१
श्री त्रिशूल के पक्ष में मत देने वालों की संख्या	१३

पूर्व वर्णित फार्मूलों के अनुसार चुनाव में डाले गये कुल मतों में से डा० राधाकृष्णन, श्री हरिराम और श्री त्रिशूल को प्राप्त मतों की संख्या क्रमशः इस प्रकार रही—५,५३,३६७, ६,३४१ और ३,५५७। चौथे आम चुनाव पूर्ण हो जाने के बाद मई १९६७ में भारत के वर्तमान (तीसरे) राष्ट्रपति का चुनाव हुआ। इस चुनाव में भाग लेने वाले कुल उम्मीदवारों की संख्या १७ थी। उनमें से ६ उम्मीदवारों को कोई मत नहीं मिला। यथार्थ में चुनाव डा० जाकिर हुसैन, भूतपूर्व उपराष्ट्रपति और श्री सुब्बाराव, भारत के भूतपूर्व मुख्य न्यायाधिपति, के बीच हुआ। डा० जाकिर हुसैन को कांग्रेस ने नामजद किया था और श्री सुब्बाराव को अन्य दलों ने। डा० जाकिर हुसैन को ४,७१,२४४ मत मिले और श्री सुब्बाराव को ३,६३,६७१ मत मिले। इस प्रकार मुविख्यात शिक्षा विशारद डा० जाकिर हुसैन भारत के राष्ट्रपति चुने गये। उनकी सफलता ने यह सिद्ध कर दिया कि भारत वास्तव में एक धर्म-निरपेक्ष राज्य है।

**राष्ट्रपति की पदावधि व पदच्युति**—राष्ट्रपति अपने पद ग्रहण करने की तारीख से ५ वर्ष तक अपने पद पर आसीन रहता है। वह चाहे तो इससे पूर्व ही उप-राष्ट्रपति को सम्बोधित त्याग-पत्र द्वारा अपना पद छोड़ सकता है। उसका पद अकाल मृत्यु से भी खाली हो सकता है तथा उसे सविधान के अतिक्रमण (violation) के लिये महाभियोग (Impeachment) की प्रक्रिया द्वारा उसके पद से हटाया जा सकता है। महाभियोग चलाने का अधिकार मसद में दोनों सदनों को है, जबकि संयुक्त राज्य अमरीका में ऐसी कार्यवाही निचले सदन द्वारा ही आरम्भ की जाती है। यदि एक चौथाई सदस्यों द्वारा १४ दिन के नोटिस के बाद मसद का कोई भी सदन कुल सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से महाभियोग का प्रस्ताव पास करे तो दूसरा सदन उसकी जांच करेगा। राष्ट्रपति को ऐसा होने की अवस्था में अपनी सफाई देने का अधिकार है, किन्तु यदि उसके बाद जांच करने वाला सदन कुल सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से उस प्रस्ताव को पास कर दे तो राष्ट्रपति को पदच्युत कर दिया जायगा।

**रिक्त पद को भरना**—जब पद अवधि के पूर्ण होने पर रिक्त होगा तो उसके रिक्त होने के पूर्व ही निर्वाचन सम्बन्धी कार्यवाही पूरी की जायगी। किन्तु राष्ट्रपति का पद मृत्यु, त्याग-पत्र अथवा पदच्युति के कारण रिक्त होने पर निर्वाचन यथा शीघ्र रिक्त होने की तारीख से ६ माह के भीतर किया जायगा और इस प्रकार से निर्वाचित राष्ट्रपति, अन्य प्राविधानों के अधीन अपने पद पर पद-ग्रहण की तारीख से ५ वर्ष तक पदासीन रहेगा। परन्तु मृत्यु, त्याग-पत्र या पदच्युति आदि कारणों से रिक्त हुए राष्ट्रपति पद पर नये निर्वाचन के पूर्ण होने तक उप-राष्ट्रपति कार्य करेगा। ऐसे ही यदि राष्ट्रपति की अनुपस्थिति या रोष

के कारण अपने कार्यों को करने में असमर्थ हो जाये तो उन्हें उप-राष्ट्रपति पूरा करेगा ।

राष्ट्रपति के पद की शर्तें—राष्ट्रपति किसी विधायिका का सदस्य नहीं रह सकता । यदि वह निर्वाचन में पूर्व सदस्य रहा हो तो उसे पद-ग्रहण के दिन से ही अपनी सदस्यता से त्याग-पत्र देना पड़ेगा । ऐसे ही वह कोई अन्य लाभ का पद स्वीकार नहीं कर सकता । उसे निवास के लिए बिना किराये का सरकारी भवन (भब्य और विशाल राष्ट्रपति भवन) मिलता है और वेतन के अतिरिक्त अनेक उपलब्धियाँ व विशेषाधिकार प्राप्त होते हैं । भारतीय शासन में राष्ट्रपति पद का वेतन सभी पदों से अधिक है । उसे १० हजार रुपये मासिक वेतन मिलता है और पद छोड़ने पर शेष जीवन के लिए १५ हजार रुपये वार्षिक पेंशन भी । उसकी यात्रा, अतिथि सत्कार, अधीन कर्मचारियों व अन्य कार्यों के लिए सरकार वर्ष में लगभग १५ लाख रुपये व्यय करती है । इन उपलब्धियों में वर्तमान राष्ट्रपति की पदावधि के दौरान में की गई कोई कमी उस पर अभावों नहीं होगी । संसद के ऐसे कानूनों का प्रभाव भावी राष्ट्रपति पर ही पड़ेगा । स्थायी तथा अस्थायी राष्ट्रपति को पद-ग्रहण के समय निम्नलिखित शपथ लेनी होती है :

मैं शपथ लेता हूँ कि मैं श्रद्धापूर्वक भारत के राष्ट्रपति पद का कार्य पालन करूँगा तथा अपनी पूरी योग्यता से सविधान और कानून का परिरक्षण (preservation), संरक्षण (protection), प्रतिरक्षण (defence) करूँगा और मैं भारत की सेवा में निरत रहूँगा ।

राष्ट्रपति की उन्मुक्तियाँ—वह अपने कार्यकाल में कर्तव्यों की पूर्ति के लिए जो भी कार्य करता है उसके लिए वह किसी न्यायालय के सामने उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता । वह न तो गिरफ्तार किया जा सकता है और न कारागार में ही रखा जा सकता है । उसके पद की अवधि में उसके विरुद्ध दण्ड विधि की कोई प्रक्रिया लागू नहीं की जा सकती । राष्ट्रपति के विरुद्ध केवल व्यवहार न्यायालय (Civil Court) में कार्यवाही की जा सकती है, किन्तु वह भी दो मास पूर्व लिखित नोटिस देने के बाद । उसका किसी भी अन्य अधिकारी के सामने राजनैतिक उत्तरदायित्व नहीं है, उसके विरुद्ध तो केवल सविधान के अतिक्रमण के आरोप पर संसद ही महाभियोग की कार्यवाही कर सकती है ।

## २. राष्ट्रपति के कार्य और शक्तियाँ

भारत के राष्ट्रपति को विभिन्न प्रकार के महत्वपूर्ण कार्य करने पड़ते हैं इसी कारण उसे अनेक प्रकार की शक्तियाँ प्रदान की गईं हैं । उसके विभिन्न कार्यों और शक्तियों को अध्ययन की सुविधा के लिए हम प्रथम दो समूहों में बाँट सकते हैं—साधारण और आपातकालीन ।

### साधारण काल की शक्तियाँ

क्षमा आवि प्रदान करने की शक्तियाँ—राष्ट्रपति को राज्य के अध्यक्ष के रूप में ब्रिटेन के राज की भाँति सघीय कानूनों के विरुद्ध किये गये अपराधों के लिए

दण्डित व्यक्ति को क्षमा कर देने अथवा उसके दण्ड को कम कर देने या बदल देने की शक्ति प्राप्त है। वह इन शक्तियों का प्रयोग तीन प्रकार के मामलों में कर सकता है, जो ये हैं : (१) उन सभी मामलों में जहाँ दण्ड किसी सैनिक न्यायालय द्वारा दिया गया हो। (२) उन सभी मामलों में जहाँ दण्ड ऐसे अपराधों के लिए दिया गया हो जो संघ की कार्यपालिका शक्ति के आधीन आते हों, और (३) उन सभी मामलों में जहाँ मृत्यु-दण्ड मिला हो। प्रायः सभी देशों के संविधानों में राज्य के प्रमुख को दण्डित अभियुक्त के दण्ड को क्षमा करने, परिहार अथवा कम करने की शक्ति दी गई है। इस शक्ति के द्वारा एक अर्थ में राज्य का प्रमुख न्यायपालिका से ऊपर हो जाता है, किन्तु वह न्यायाधीशों की भाँति विधि के अनुसार कोई निर्णय नहीं देता। सर्वविदित कहावत 'न्याय में दया का पुट देना चाहिए (Justice should be tempered with mercy)' के अनुसार वह दया की प्रार्थनाओं पर विचार करता है।

प्रशासनिक अथवा कार्यपालिका शक्तियाँ—सब की सर्वोच्च कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में निहित है। वह उन शक्तियों का प्रयोग या तो स्वयं या अपने अधीन कर्मचारियों द्वारा कर सकता है। सब के सभी अधिकारी उसके आधीन हैं। उसकी इन शक्तियों में बहुत-सी बातें आती हैं। प्रथम, सभी प्रकार के कार्य-पालिका सम्बन्धी कार्य राष्ट्रपति के नाम से किये जाते हैं और उसे संघीय शासन से सम्बन्धित सभी मामलों के विषय में सूचना पाने का अधिकार है। प्रधान मन्त्री के लिए आवश्यक है कि वह राष्ट्रपति को मन्त्रि-परिषद् के सभी निर्णयों और प्रशासन सम्बन्धी इन सभी मामलों के विषय में सूचना दे जिनके बारे में राष्ट्रपति ऐसी सूचना मांगे। राष्ट्रपति संघीय सरकार की कार्य-विधि के बारे में नियम बनाता है और वही मन्त्रियों के बीच कार्य-विभाजन करता है। वह प्रधान मन्त्री से किसी मन्त्री द्वारा किये गये निर्णय को मन्त्रि-परिषद् के विचाराधीन रखवा सकता है।

दूसरे, राष्ट्रपति को उच्च अधिकारियों की नियुक्ति व पदच्युति के महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं। राष्ट्रपति प्रधान मन्त्री और उसके परामर्श से अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करता है। उनके अतिरिक्त वह महाधिवक्ता, नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक, सर्वोच्च व उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों, गवर्नरों, अनुसूचित वर्गों के लिए विशेष अधिकारी आदि की नियुक्तियाँ करता है। उच्च अधिकारियों के अतिरिक्त संघीय लोक सेवा-आयोग, वित्त आयोग, निर्वाचन आयोग, पिछड़े हुए वर्गों के लिए आयोग और भाषा-आयोग, आवश्यकता पड़ने पर अन्तर्राज्य परिषद् आदि की नियुक्ति भी राष्ट्रपति द्वारा ही की जाती है। इस प्रकार से नियुक्त अधिकारियों को राष्ट्रपति उनके पदों से हटा भी सकता है, परन्तु उच्च न्यायालयों व सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों तथा निर्वाचन-आयोग के सदस्यों व नियन्त्रक एव महालेखा परीक्षक को केवल एक विशेष विधि के अनुसार ही पदच्युत किया जा सकता है।

मन्त्रियों को भी यह प्रधान मन्त्री के परामर्श से ही पदच्युत करेगा, ऐसी प्राणा की जाती है। राष्ट्रपति व सब सरकार के द्वारा नियुक्त अधिकारी अपने पदों पर राष्ट्रपति के प्रसाद काल तक ही आसीन रह सकते हैं।

तीसरे, भारत की प्रतिरक्षा सेनाओं की सर्वोच्च कमान राष्ट्रपति में निहित है, परन्तु इस शक्ति का प्रयोग कानून द्वारा विनियमित रहेगा और प्रतिरक्षा सेनाओं, युद्ध और शान्ति-सन्धि आदि के विषय में कानून बनाने की शक्तियाँ केवल ससद को ही प्राप्त हैं। इससे स्पष्ट है कि भारत का राष्ट्रपति ममद की स्वीकृति के बिना न तो युद्ध की घोषणा कर सकता है और न सेनाओं का ही प्रयोग कर सकता है। इस दृष्टि से उसकी सैन्य शक्तियाँ समुक्तराज्य अमेरिका के राष्ट्रपति से बहुत कम हैं, क्योंकि वह सेनाओं के सर्वोच्च सेनापति होने के नाते सेनाओं को युद्ध-स्थल पर भेजने तक की शक्ति रखता है।

चौथे, राज्य का अध्यक्ष होने के नाते राष्ट्रपति अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में देश का प्रतिनिधित्व करता है। वह विदेशों में स्थित भारतीय दूतालयों के लिये राजदूत व राजनयिक प्रतिनिधियों को नियुक्त करता है और विदेशों के राजदूतों व राजनयिक प्रतिनिधियों के प्रमाण-पत्रों को स्वीकार करता है। परन्तु जहाँ तक विदेशों से सन्धियाँ और समझौते करने का सम्बन्ध है बातचीत (negotiations) करने में यथार्थ में पहले मन्त्रियों और नाम के लिए राष्ट्रपति के हाथ में रहती है और इस सम्बन्ध में विधायी शक्ति संसद के हाथों में है अर्थात् ससद ही उसका सम्पुष्टिकरण (ratification) करती है और उनके अनुसार कार्यवाही होने के लिए आवश्यक कानून भी बनाती है।

पाँचवे, राष्ट्रपति को विभिन्न प्रकार के नियम बनाने की भी शक्तियाँ प्राप्त हैं। वह ससद के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक, सर्वोच्च न्यायालय के अधिकारियों व कर्मचारियों की नियुक्ति, नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक की प्रशासनिक शक्तियों, मधीय लोक सेवा-आयोग के सदस्यों की संख्या निर्धारण आदि के सम्बन्ध में नियम बनाता है और कुछ अन्य अधिकारियों के कुछ प्रशासनिक कार्यों अथवा निर्यातों के लिए राष्ट्रपति की स्वीकृति आवश्यक है, जैसे सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अपनी कार्य-प्रणाली के सम्बन्ध में बनाये गये नियमों तथा मधीय लोक सेवा-आयोग द्वारा किसी राज्य की आवश्यकताओं की पूर्ति के सम्बन्ध में बनाये गये नियम इत्यादि। साथ ही राष्ट्रपति को राज्य सरकारों के सम्बन्ध में निदेशन, नियन्त्रण व समन्वय के अधिकार भी प्राप्त हैं।

अन्त में, राष्ट्रपति को विधायी क्षेत्र में भी कई प्रशासनिक शक्तियाँ प्राप्त हैं, जिनका महिप्त वर्णन करना यहाँ आवश्यक है। वह ससद को आहूत (summon) करता है और उसी के द्वारा ससद का सत्रावसत (prorogation) भी होता है। वह किसी भी समय लोक सभा का विघटन (dissolution) कर सकता है। ससद के सत्रारम्भ पर राष्ट्रपति दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में

अभिभाषण (address) देता है। यह अभिभाषण ब्रिटेन में ताज के भाषण (speech from the throne) के समान है। इसमें सरकार की नीति का वर्णन होता है। अन्य प्रवचनों पर दोनों या किसी भी सदन को संदेश भेजने के अतिरिक्त वह उनकी बैठकों में भी भाषण दे सकता है। किसी विधेयक पर दोनों सदनों के बीच मतभेद उत्पन्न होने की अवस्था में वह उनकी संयुक्त बैठक भी बुला सकता है। राष्ट्रपति राज्य सभा के १२ सदस्यों तथा लोक सभा के कुछ सदस्यों को भी नामजद करता है।

**विधायी शक्तियाँ (Legislative Powers)**—संविधान में स्पष्ट लिखा है कि राष्ट्रपति संघीय विधायिका का एक आवश्यक अंग है यद्यपि वह संसद के किसी भी सदन का सदस्य नहीं होता। इस दृष्टि से उसकी स्थिति ब्रिटेन के ताज के सदस्य ही है। जहाँ तक उसकी इस क्षेत्र में वास्तविक शक्ति का सम्बन्ध है, निम्नलिखित विषयों में सम्बन्धित विधेयक बिना उसकी सिफारिश के संसद में पेश नहीं किये जा सकते—(१) कोई भी विधेयक जिसका सम्बन्ध राज्यों की सीमाओं में परिवर्तन करने से हो, (२) धन विधेयक, जिन विधेयकों में व्यय अन्तर्ग्रस्त हो और ऐसे कर सम्बन्धी विधेयक जिनका प्रभाव राज्य के हितों पर पड़ता हो। वही वार्षिक वित्त विवरण, पूरक विवरण, मध्यय लोक सेवा-आयोग, नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक के विवरण, प्रतिवेदनो और अनुसूचित वर्गों के विशेष अधिकारी, पिछड़े हुए वर्गों के आयोग, वित्त-आयोग आदि के प्रतिवेदनों को भी संसद के सामने रखवाता है। दूसरे, कोई भी विधेयक संसद द्वारा पास किये जाने पर अधिनियम तभी बनता है जबकि उस पर राष्ट्रपति की अनुमति (assent) मिल जाती है। धन विधेयक को छोड़कर वह अन्य सभी विधेयकों को अपनी सिफारिश के साथ संसद को पुनर्विचार के लिए लौटा सकता है, परन्तु यदि विधेयक संसद द्वारा दूसरी बार संशोधन रहित अथवा सहित पारित कर दिया जाता है तो राष्ट्रपति को उस पर अनिवार्य रूप से अनुमति देनी आवश्यक है। इस प्रकार उसकी प्रतिषेध शक्ति (veto) अन्तिम नहीं है। वह तो केवल किसी विधेयक के पास होने में देरी का कारण बन सकता है। इसके विपरीत सं० रा० अमरीका में राष्ट्रपति की प्रतिषेध शक्ति वास्तविक तथा प्रभावशाली है, क्योंकि वहाँ पर राष्ट्रपति द्वारा अस्वीकृत विधेयक को दूसरी बार पास होने के लिए कांग्रेस के प्रत्येक सदन में ३ का बहुमत प्राप्त करना आवश्यक है जो साधारणतया सम्भव नहीं है।

तीसरे, राष्ट्रपति को संसद के विराम काल (recess) में अध्यादेश (ordinance) जारी करने की महत्वपूर्ण शक्ति प्राप्त है। ऐसी आशा की जाती है कि वह अध्यादेश केवल मन्त्रि-परिषद् के परामर्श से ही उन परिस्थितियों का मुकाबला करने के लिए जारी करेगा, जिनमें कि तुरन्त कार्यवाही आवश्यक समझी जाए। संसद का सत्र आरम्भ होने पर प्रत्येक अध्यादेश संसद के सामने रखा जाता है। ऐसा न होने पर यह सत्रारम्भ की तिथि से ६ सप्ताह बाद प्रभावी न रहेगा,

किन्तु यदि ससद के दोनों सदन उसे अस्वीकार करने सम्बन्धी प्रस्ताव इस अवधि के पूर्व ही पास कर दें तो अध्यादेश तभी से प्रभावी न रहेगा। अध्यादेश केवल उन्ही विषयों के सम्बन्ध में जारी किये जा सकते हैं जिन पर ससद कानून बना सकती है। इसके अतिरिक्त अण्डमान और निकोबार द्वीप समूहों के प्रशासन के सम्बन्ध में राष्ट्रपति को विनियम (regulations) जारी करने की शक्ति भी प्राप्त है, ये विनियम ससद द्वारा पास किये गये कानूनों के ही समान लागू होंगे।

चाहें, राष्ट्रपति को राज्यों से सम्बन्धित विधि-निर्माण कार्य में भी कुछ महत्वपूर्ण शक्तियाँ व फायर प्राप्त हैं। राज्यों के विधान-मण्डलों में कुछ प्रकार के विधेयक उसकी पूर्ण स्वीकृति के पश्चात् ही पेश किये जा सकते हैं यथा कोई भी ऐसे विधेयक जिनका उद्देश्य व्यापार, वाणिज्य अथवा अन्तर्राज्य सम्बन्धों पर प्रतिबन्ध लगाना हो। साथ ही राज्यों के विधान-मण्डलों द्वारा पास किये गये कुछ प्रकार के विधेयकों को गवर्नरों द्वारा राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त करने के लिए रोक रखना अनिवार्य है, जैसे वे विधेयक जो समवर्ती सूचि में वर्णित विषयों से सम्बन्धित हों और सघीय कानून के विरुद्ध हों, राज्य द्वारा सम्पत्ति को बाध्य रूप से अर्जित करने सम्बन्धी विधेयक तथा कुछ विशेष प्रकार के कर लगाने वाले विधेयक।

**वित्तीय शक्तियाँ (Financial Powers)**—राष्ट्रपति को कुछ वित्त सम्बन्धी शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। यह पहले ही बताया जा चुका है कि कोई भी धन-विधेयक ससद के सामने केवल उसकी सिफारिश पर ही पेश किया जा सकता है। उसे आकस्मिक निधि (Contingency Fund) पर भी नियन्त्रण प्राप्त है, क्योंकि किसी भी ऐसे व्यय के लिए जिसके सम्बन्ध में ससद की पूर्ण स्वीकृति प्राप्त न हो वह इस निधि से धन-राशि निकालने का अधिकार दे सकता है जिस पर कि वाद में ससद की स्वीकृति प्राप्त की जानी आवश्यक है। इसके अतिरिक्त वित्त-आयोग की सिफारिशों के आधार पर आय-कर से होने वाली आय में विभिन्न राज्यों के भाग को वही निर्धारित करता है और ऐसे ही पटसन के निर्यात-कर की आय में से कुछ राज्यों को बदले में क्या धन-राशि मिलनी चाहिये यह भी वही निर्धारित करता है। समय-समय पर वित्त-आयोग की नियुक्ति करना भी राष्ट्रपति का ही कृत्य है। अन्त में, राष्ट्रपति ही भूतपूर्व राजाओं को दी जाने वाली धन-राशि (Privy Purses) में विभिन्न राज्यों को कितना योगदान करना है यह भी निर्धारित करता है।

### आपातकालीन (Emergency) शक्तियाँ

भारत के संविधान में आकस्मिक परिस्थितियों अर्थात् आपातों का निवारण करने के लिए राष्ट्रपति को विस्तृत शक्तियाँ प्रदान की गई हैं। संविधान में तीन प्रकार के आपातों का अनुमान किया गया है जो इन परिस्थितियों से उत्पन्न हो सकते हैं—(१) युद्ध या बाहरी आक्रमण अथवा आन्तरिक अशांति या उसका

खतरा होने पर, (२) राज्यों में संबंधानिक तन्त्र विफल होने पर और (३) आर्थिक या वित्तीय संकट आने पर। तीनों ही प्रकार के आपात उत्पन्न होने की अवस्था में आपात की उद्घोषणा राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। प्रथम प्रकार के आपात की उद्घोषणा राष्ट्रपति द्वारा तब की जाती है जबकि वह यह समझे कि युद्ध, बाहरी आक्रमण या आन्तरिक अशांति के कारण गम्भीर आपात से भारत की सुरक्षा को खतरा है। ऐसी उद्घोषणा राष्ट्रपति द्वारा वास्तविक घटना होने के पूर्व भी जारी की जा सकती है। बाद में दूसरी उद्घोषणा द्वारा आपात की उद्घोषणा का अन्त किया जा सकता है। ऐसी उद्घोषणा को संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखा जाना चाहिये। यदि संसद द्वारा वह स्वीकृत न हुई तो उसका २ माह की अवधि पूरी होने पर अन्त हो जाएगा। किन्तु ऐसा भी सम्भव है कि जिस समय यह उद्घोषणा जारी की जाये, उसके पूर्व ही लोक सभा विघटित हो चुकी हो या दो माह की अवधि में उसका विघटन हो जाये। ऐसी अवस्था में उस राज्य पर राज्य सभा की स्वीकृति प्राप्त की जायेगी और नई लोक सभा के निर्मित होने पर उसकी प्रथम बैठक के ३० दिन के भीतर या तो उस उद्घोषणा पर लोक सभा की स्वीकृति मिल जानी चाहिए अन्यथा उस अवधि के बाद उद्घोषणा का अन्त हो जायेगा।

उपरोक्त उद्घोषणा के परिणाम में होंगे—(१) संसद को सम्पूर्ण भारत अथवा उसके किसी भी क्षेत्र के लिये सभी विषयों अर्थात् राज्य-सूची में दिये गये विषयों पर भी कानून बनाने की शक्ति मिल जायेगी और यदि राज्य में कोई कानून इनके विरोधी हुये तो राज्य के कानून विरोध की सीमा तक अमान्य होंगे। (२) संघ की कार्यपालिका को यह शक्ति मिल जायेगी कि वह राज्यों की कार्यपालिका को यह निदेश दे सके कि वे अपनी कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग किस प्रकार करेंगे। (३) राष्ट्रपति आदेश द्वारा यह निदेश दे सकता है कि संघ और राज्यों के बीच आंश वितरण सम्बन्धी सभी या कोई भी उपबन्ध चालू वित्तीय वर्ष में उसके निदेशानुसार संशोधित रहेंगे, परन्तु ऐसा आदेश यथाशीघ्र संसद के दोनों सदनों के सामने रखा जायेगा। (४) संविधान की धारा १६ में वर्णित व्यक्तियों की स्वतन्त्रताओं राज्य को कोई नया कानून बनाने अथवा उनके विरोध में कोई कार्यपालिका कार्यवाही करने से नहीं रोक सकेगी अर्थात् विचार प्रकट करने, भाषण देने, शान्तिपूर्वक सभा करने, संघ बनाने, देश में अबाध रूप से आने-जाने इत्यादि की स्वतन्त्रताएँ एक प्रकार से प्रतिबन्धित अथवा स्थगित हो जायेंगी। (५) राष्ट्रपति आदेश द्वारा यह भी उद्घोषणा जारी कर सकता है कि आपात काल में अथवा नियत अवधि में नागरिकों का न्यायालयों द्वारा मूल अधिकारों की प्राप्ति व रक्षा सम्बन्धी अधिकार-निलम्बित (suspended) रहेगा।

अनुच्छेद ३५५ के अनुसार यदि किसी राज्य का गवर्नर राष्ट्रपति के पास इस आशय की रिपोर्ट भेजे या अन्य स्रोत से राष्ट्रपति का यह समाधान हो जाये कि

उस राज्य में ऐसी परिस्थिति उत्पन्न हो गई है कि उसका शासन सविधान की धाराओं के अनुसार चलना सम्भव नहीं है तो राष्ट्रपति उस राज्य के सम्बन्ध में आपात की घोषणा जारी करने पर (१) कार्यपालिका के कोई भी अधिकार स्वयं धारण कर सकता है; (२) राज्य के विधान-मण्डल की शक्तियाँ ससद का हस्तान्तरित कर सकता है, किन्तु संसद को यह शक्ति मिली है कि वह उन विधायी शक्तियों को चाहे तो राष्ट्रपति को सौंप दे या उसे यह भी अधिकार दे दे कि वह उन्हें किसी अन्य प्राधिकारी (authority) को जिसे यह उपयुक्त समझे दे दे; (३) राज्य के उच्च न्यायालय की शक्तियों को छोड़कर अन्य कार्यवाही भी कर सकता है। दूसरी उद्घोषणा द्वारा इस प्रकार की उद्घोषणा का अन्त अथवा उसमें कोई भी परिवर्तन किया जा सकता है। इस प्रकार की उद्घोषणा की अवधि २ माह है, किन्तु ससद के दोनों सदनों की स्वीकृति मिलने पर यह अवधि ६ माह हो सकती है और बार-बार स्वीकृति मिल जाने पर ऐसी उद्घोषणा की अवधि अधिक से अधिक ३ वर्ष हो सकती है।

**वित्तीय आपात (Financial Emergency)**—जब कभी राष्ट्रपति यह समझे कि ऐसी परिस्थिति उत्पन्न हो गई है जिससे भारत के वित्तीय स्थायित्व और साख (Financial Stability and Credit) को खतरा है तो वह ऐसे आपात की उद्घोषणा कर सकता है। इसका परिणाम यह होगा कि संघीय कार्यपालिका राज्यों को जैसे उचित समझे वित्त सम्बन्धी निदेश दे सकती है। इनमें यह बातें सम्मिलित हो सकती हैं—(अ) सर्वोच्च व उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों सहित सभी सरकारी पदाधिकारियों व कर्मचारियों के वेतनों व भत्तों में कमी करने का निदेश, और (आ) यह निदेश कि राज्यों के विधान-मंडलों द्वारा पास किये गये सभी धन अथवा वित्तीय विधेयक राष्ट्रपति द्वारा विचार के हेतु उसके पास भेजे जायेंगे।

**राष्ट्रपति की अस्थायी (Temporary) तथा संक्रमणकालीन (Transitional) शक्तियाँ**—अनुच्छेद ३६१ के अनुसार सविधान के पास होने तथा उसके लागू होने के मध्यकाल में गवर्नर-जनरल प्रथम और चौथी अनुसूचियों में आदेश द्वारा कुछ आवश्यक सशोधन कर सकता था और अनुच्छेद ३६२ के अनुसार उसे उस समय चालू सन् १९३५ के सविधान में अपने आदेशों द्वारा नये संविधान के लागू करने में आने वाली कठिनाइयों को दूर करने की शक्ति मिली थी। इसी श्रेणी में राष्ट्रपति की उन शक्तियों को भी गिना जा सकता है जो कि उसे निश्चित काल के लिए मिली जैसे मघ में हिन्दी को राजभाषा बनाने तथा कुछ अल्पसङ्ख्यकों के साथ विशेष व्यवहार सम्बन्धी शक्तियाँ। जहाँ तक राजभाषा का सम्बन्ध है १५ वर्ष की अवधि के दौरान में राष्ट्रपति अंग्रेजी के अतिरिक्त शासन के कुछ विषयों में जिनको वह उचित समझे, हिन्दी को राजभाषा का स्थान दे सकता है। उसे भाषा-आयोग नियुक्त करने तथा उसकी सिफारिशों के अनुसार राजभाषा के पद पर हिन्दी की प्रतिष्ठा करने आदि के क्रम को निश्चित करने के अधिकार प्राप्त



है। आंग्ल भारतीय समुदाय के २ प्रतिनिधि सविधान के आरम्भ से १० वर्ष के काल में लोक सभा के सदस्य रूप में नामजद करने का अधिकार भी राष्ट्रपति को मिला था; अब उसकी अवधि बढ़ा दी गई है।

### ३. राष्ट्रपति की वास्तविक स्थिति

जहाँ तक राष्ट्रपति की सविधान में वर्णित शक्तियों का सम्बन्ध है उनकी सूची बहुत बड़ी है और इसमें कोई सन्देह नहीं कि यदि वह उन सभी शक्तियों का प्रयोग कर सके तो वह विश्व में सबसे अधिक शक्तिशाली राज्य का प्रमुख बन जाये परन्तु जहाँ तक वास्तविकता का सम्बन्ध है उसे अपने कार्यों को करने में मन्त्रि-परिषद् का परामर्श लेना चाहिए, क्योंकि वह संसदात्मक पद्धति वाले राज्य का अध्यक्ष है। किन्तु यह भी सच है कि वह सविधान द्वारा मन्त्रियों के परामर्श को मानने के लिए बाध्य नहीं, अतएव यदि वह चाहे तो नाममात्र के अध्यक्ष से अवश्य ही अधिक शक्तिशाली बन सकता है। यथार्थ में उसकी स्थिति बहुत सीमा तक ब्रिटेन के राजा तथा फ्रांस के राष्ट्रपति के सदृश है, क्योंकि यदि वह कभी मन्त्रियों के परामर्श के विरुद्ध कार्य करने का निर्णय करेगा तो उसके और मन्त्रियों के बीच इतना तीव्र विरोध बढ़ सकता है कि लोकसभा में बहुमत के समर्थन से उसके ऊपर महाभियोग की कार्यवाही सफलतापूर्वक की जा सके, परन्तु इसका अर्थ यह कभी भी नहीं हो सकता कि राष्ट्रपति केवल नाममात्र का ही अध्यक्ष है। बेजहॉट के शब्दों में ब्रिटेन के राजा के समान, उसे ये तीन अधिकार तो प्राप्त हैं ही-सूचना पाने का अधिकार, चेतावनी देने का अधिकार और प्रोत्साहन देने का अधिकार। इन अधिकारों के प्रयोग द्वारा बुद्धिमान राष्ट्रपति शासन पर अपना प्रभाव अवश्य ही डाल सकता है।

राष्ट्रपति की शक्तियों के बारे में विभिन्न विधानशास्त्रियों के दो मत हैं जिसकी विवेचना की जानी आवश्यक प्रतीत होती है। एक ओर तो वे लेखक हैं जो यह मानते हैं कि राष्ट्रपति को यद्यपि स्पष्ट शब्दों में मन्त्रियों का परामर्श मानने के लिये संविधान बाधित नहीं करता फिर भी संविधान में प्रयुक्त वाक्यांशों से यह स्पष्ट है कि उसे ऐसा करना ही होगा। यह बात ध्यान में रखनी चाहिये कि उसे अपनी शक्तियों का प्रयोग सविधान के अनुसार (In accordance with the Constitution) करना है। इन शब्दों के प्रयुक्त होने का अर्थ यही है कि वह नवंधानिक शासक रहेगा। श्री सन्धानम ने अनुच्छेद ७४ (१) के इस प्राविधान पर विशेष बल दिया है कि प्रधान मन्त्री की अध्यक्षता में एक मन्त्रि-परिषद् होगी, जो राष्ट्रपति को उसके कार्यों के करने में सहायता व परामर्श (aid and advice) देगी।<sup>२</sup> यह एक स्पष्ट आदेश है और ये शब्द अत्यन्त व्यापक अर्थ में समझे जाँ

2 According to article 74 (1) it is the function of the Council of Ministers to advise the President over the whole of the central field. Nothing is left to his discretion or excepted from that field by this article. By way of contrast see article 163 which is the corresponding provision for Governors

चाहिये। डा० अम्बेडकर के अनुसार "राष्ट्रपति का स्थान वही है जो अंग्रेजी संविधान में ताज का है। वह राज्य का अध्यक्ष है न कि कार्यपालिका का। वह राष्ट्र का प्रतिनिधि है शासक नहीं। प्रशासन में उसका स्थान एक चिन्ह रूप (ceremonial device) या मोहर के समान है जिसके द्वारा राष्ट्र के निर्णयों को जाना जाता है।"<sup>3</sup> संविधान सभा में प्रथम राष्ट्रपति डा० राजेन्द्र प्रसाद ने भी ऐसा ही मत व्यक्त किया था :

राष्ट्रपति के लिये हमने न्यूनाधिक ब्रिटिश राजा जैसा स्थान अपनाया है, उसका स्थान सर्वैधानिक राष्ट्रपति का है। मन्त्री विधान-मंडल (संसद) के प्रति उत्तरदायी हैं और राष्ट्रपति को परामर्श देते हैं, जो उस परामर्श के अनुसार कार्य करने को बाध्य है।<sup>4</sup>

उपरोक्त बातों से स्पष्ट है कि राष्ट्रपति को राज्य का सर्वैधानिक अध्यक्ष बनाया गया है। जवाहरलाल नेहरू ने सध-संविधान के सिद्धान्तों की रिपोर्ट (Report on the Principles of the Union Constitution) पर अपने भाषण में यह स्पष्ट किया था कि भारत में ब्रिटिश नमूने की कार्यपालिका को अपनाया जा रहा था और राष्ट्रपति को 'वास्तविक' (real) शक्तियाँ प्रदान करने का इरादा नहीं था। यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि प्रारूप संविधान (Draft Constitution) के मौलिक रूप में एक अन्य अनुच्छेद और राष्ट्रपति को अनुदेशों की एक अनुमूची थी, जिनमें यह व्यवस्था की गई थी कि वह मंत्रियों के परामर्श पर ही कार्य करेगा। उन पर वाद-विवाद के दौरान कई सदस्यों ने उन्हें निकाले जाने का विरोध किया था। परन्तु अन्त में संविधान सभा ने डा० अम्बेडकर के इस आशयानुसार पर उन्हें निकाल देने पर अपनी सहमति दी कि मन्त्रि-परिषद् के परामर्श को न मानने को संविधान का अतिव्रमण समझा जायगा, जिसके लिये राष्ट्रपति के विरुद्ध महा-

and which expressly excepted certain matters in which the Governor is by or under the Constitution, required to act in his discretion. There is no such exception in the case of the President.

Ibid, p. 379.

3 "The President occupies the same position as the King under the English Constitution. He is the head of the State but not of the Executive. He represents the nation but does not rule the nation. He is the symbol of the nation. His place in the administration is that of a ceremonial device or a seal by which the nation's decisions are made known."

B. R. Ambedkar in the Constituent Assembly.

4 His position is that of a constitutional President. Then we come to the Ministers. They are of course responsible to the legislature and tender advice to the President, who is bound to act according to that advice."

C. A. Debates, vol. X, p. 988. Also see the similar view of Sardar Patel, Ibid, p. 580, Sir Alladi Krishnaswamy Aiyar, Ibid, vol VII, p. 986.

भियोग की कार्यवाही की जा सकेगी। इन बातों से सविधान-निर्माताओं का इरादा स्पष्ट है।

परन्तु इस विषय में एक मत नहीं है कि अनुच्छेद ७४ के खण्ड (१) द्वारा राष्ट्रपति पर यह दायित्व लागू होता है कि उसे मन्त्रि-परिषद् द्वारा दिये गये परामर्श और सहायता को मानना चाहिये। कुछ विचारकों का मत है कि सांसद प्रजातन्त्र की यह साधारण प्रथा है, जिसमें कि राज्य के अध्यक्ष को साधारणतया मन्त्रि-परिषद् की सहायता और परामर्श को अवश्य ही मानना चाहिये। एक लेखक के मतानुसार अनुच्छेद ७४ (१) की भाषा को अनावश्यक (redundant) नहीं समझना चाहिए। उसका कथन है : 'मन्त्रि-परिषद् द्वारा इस प्रकार सहायता व परामर्श दिये जाने के कर्तव्य में राष्ट्रपति द्वारा उस सहायता व परामर्श को लिये जाने के तदनुसारी कर्तव्य की पूर्वधारणा निहित है।'<sup>5</sup>

जहाँ तक सहायता व परामर्श वाक्यांश की शक्ति का सम्बन्ध है, यह कहा जा सकता है कि यदि इन शब्दों का अलग से अर्थ लिया जाय तो वह अर्थ यह होगा कि मंत्रियों का कार्य परामर्श देना है और परामर्श को मानना या न मानना राष्ट्रपति का कार्य है। दूसरे शब्दों में, 'इन शब्दों का अलग से यह अर्थ होगा कि सभी मामलों में निर्णय राष्ट्रपति का होगा। परन्तु यदि अनुच्छेद ७४ (१) को मन्त्रिपरिषद् के अन्य उपबन्धों के साथ पढ़ा जाय, तो उससे यह अर्थ निकलेगा कि राष्ट्रपति को मंत्रियों का परामर्श मानना जरूरी है। अनुच्छेद ७५ (३) में कहा है कि मन्त्रि-परिषद् सामूहिक रूप में लोक-सभा के प्रति उत्तरदायी है। सविधान में कोई ऐसा उपबन्ध नहीं है जो कि राष्ट्रपति को सरकार के कार्यों के लिये उत्तरदायी बनाने वाला हो, यद्यपि अनुच्छेद ५३ के अन्तर्गत संघ की कार्यकारी शक्ति राष्ट्रपति में निहित बताई गई है। यह कहना अर्थहीन होगा कि मन्त्रि-परिषद् को लोकसभा के प्रति उत्तरदायी बनाया जाय और उसे अन्तिम निर्णय करने की शक्ति न प्रदान की जाय। स्वस्थ राजनीतिक सिद्धान्त यही है कि 'उत्तरदायित्व और शक्ति साथ-साथ चलें।' इसके आगे अनुच्छेद ७८ में व्यवस्था की गई है कि प्रधान मन्त्री मन्त्रि-परिषद् के सभी निर्णयों की राष्ट्रपति को सूचना दे। निर्णय शब्द के प्रयोग से स्पष्ट है कि मन्त्रि-परिषद् का कार्य केवल परामर्श देना ही नहीं वरन् निर्णय लेना है।<sup>6</sup>

दूसरी ओर अनेक लेखक यह मानते हैं कि हमारा राष्ट्रपति ब्रिटेन के राजा और चौथे फ्रांसीसी गणतन्त्र के अन्तर्गत राष्ट्रपति से अवश्य ही कुछ बातों में अधिक शक्तिशाली है। इस मत में सत्य का अधिक अंश है, जैसा कि अग्रलिखित बातों से

5 Basu, K. K., Art. 'The President of India' in *Modern Review* September, 1971.

6 Rout, Bishnu Chavan; Art. 'The President and Article 74 of the Constitution', *Parliamentary Studies*, Feb-March, 1967.

स्पष्ट होगा। ब्रिटेन में यह अभिसमय पड़ गया है कि राजा अथवा रानी के प्रत्येक आदेश पर किसी मन्त्री के प्रति-हस्ताक्षर होने आवश्यक हैं; ऐसा ही बन्धन फ्रांस, आयरलैंड,<sup>7</sup> जापान<sup>8</sup> व बर्मा<sup>9</sup> के संविधानों में भी है। परन्तु भारत के संविधान में ऐसा कोई उपबन्ध नहीं है। उपर उल्लिखित पहले मत के समर्थकों के अनुसार यह बात अभिसमय के विकास पर छोड़ दी गई है। जबकि भारत का संविधान पुरातया लिखित है और उसमें कम महत्वपूर्ण बातों को भी सम्मिलित किया गया है, यह बात समझ में नहीं आती कि संविधान निर्माताओं ने इतनी महत्वपूर्ण बात को अलिखित क्यों छोड़ दिया? तथ्य तो यह है कि संविधान निर्माता राष्ट्रपति को एक खड़ की मीहर मात्र नहीं बनाना चाहते थे।<sup>10</sup> यह स्पष्ट है कि भारत के राष्ट्रपति का स्थान पूरी तरह से ब्रिटेन के राजा के समान नहीं है। अतएव राष्ट्रपति किसी ऐसे कानूनी दायित्व (legal obligation) के अन्तर्गत नहीं है कि उसे प्रत्येक मामले में मन्त्रि-परिषद् की सहायता और परामर्श को मानना होगा। यदि किसी मामले में राष्ट्रपति मन्त्रि-परिषद् के परामर्श के विरुद्ध कार्य करे तो भी उस कार्य की वैधता के विरुद्ध इस आधार पर न्यायालय में प्रश्न नहीं उठाया जा सकता। उसे कुछ ऐसी शक्तियाँ प्रदान की गई हैं जो कि ससदात्मक पद्धति वाले संविधान में राज्य के प्रमुख को प्राप्त नहीं होतीं। भारत के राष्ट्रपति को अधिकार है कि वह संसद को अपना सदेश भेज सके; सदेश भेजने का व्यवहार में इसके अतिरिक्त क्या अर्थ हो सकता है कि वह किसी प्रश्न अथवा विवेक विशेष पर मन्त्रि-परिषद् से भिन्न मत रखता है। ऐसे ही उसे यह शक्ति प्राप्त है कि वह संसद द्वारा पास किये गये विधेयको को (धन विधेयकों को छोड़कर) अपने सदेश के साथ संसद को पुनर्विचार के लिए लौटा दे अथवा उस पर अनुमति न दे। इसका भी व्यवहार में यही अर्थ होगा कि वह मन्त्रि-परिषद् से भिन्न मत रखता है, क्योंकि संसद में कोई भी विधेयक बिना मन्त्रि-परिषद् के समर्थन के पास नहीं हो सकता।

7 "No power or function conferred on the President by law shall be exercisable or performable by him save only on the advice of the Government."

8 "The advice and approval of the Cabinet shall be required for all acts of the Emperor in matters of State, and the Cabinet shall be responsible therefore."

9 "The powers and functions conferred on the President by the Constitution shall be exercisable and performable by him on the advice of the Union Government."

10 "Hence it is impossible to believe that this omission in our Constitution was unconscious and not by design. The fact of the matter is that the Constitution makers did not want the President to be a rubberstamp, and an automation bound to put his seal on anything from the Ministry."

—Sinha, S. N., *Art in Thought*, Feb. 23, 1961

इन शक्तियों के प्रयोग द्वारा कोई भी प्रभावशाली व्यक्तित्व वाला राष्ट्रपति बड़ा शक्तिशाली बन सकता है, यद्यपि साधारण व्यक्ति ऐसा न करके प्रशासन में ससहायक पदवृत्ति से सम्बन्धित अभिसमयों के विकास में प्रति सहायक होगा। इसी कारण कुछ लेखकों का कहना है कि यदि राष्ट्रपति की स्थिति फ्रांस के राष्ट्रपति के समान ही रखनी थी तो इस उद्देश्य से सविधान में स्पष्ट रूप से उपयुक्त प्राविधान देने में कोई हानि न होती। इस प्रकार कानूनी मत (juristic view) के समर्थक कहते हैं कि अनुच्छेद ७४ में यह नहीं लिखा है कि राष्ट्रपति को मन्त्रि-परिषद् का परामर्श मानना ही पड़ेगा।<sup>11</sup> भारत में जहाँ बहुसंख्या पत्रिक्षितों की है और जहाँ अभिसमयों के विकास में थोड़ा समय लगेगा अच्छा यही होता कि बात यह अभिसमय के विकास के लिए न छोड़ी जाती, क्योंकि यह सम्भव है कि राष्ट्रपति पद पर कभी कोई ऐसा सर्वमान्य राजनीतिक नेता प्राचीन हो जाय जिसे सर्वसाधारण का विश्वास प्राप्त हो और वह शक्ति के नशे में आकर अपनी शक्तियों का प्रयोग कर बैठे, मन्त्रि-परिषद् को भी भग कर दे और कुछ माह के लिए स्वेच्छाचारी शासक बन बैठे।

यदि राष्ट्रपति कभी मन्त्रो-परिषद् के परामर्श को न माने तो मन्त्रि-परिषद् के लिये दो विकल्प हो सकते हैं। प्रथम, यदि राष्ट्रपति ने सविधान का कहीं प्रति-क्रमण किया है तो उसके विरुद्ध महाभियोग की कार्यवाही की जा सकती है, किन्तु इसके लिये ३ का बहुमत आवश्यक है जो सुगमता से मन्त्रि-परिषद् को प्राप्त न हो सकेगा, विशेष रूप से ऐसी परिस्थितियों में जबकि विरोधी पक्ष सत्तारूढ दल का समर्थन न करे और सत्तारूढ दल का बहुमत बहुत अधिक न हो। दूसरे, मन्त्रि-परिषद् पद-त्याग करके गतिरोध उत्पन्न कर सकता है। ऐसी परिस्थिति में राष्ट्रपति दूसरी मन्त्रि-परिषद् नियुक्त कर सकता है और ६ माह की अवधि तक वह उन मन्त्रियों द्वारा शासन कार्य चला सकता है यदि उन्हें बहुमत का समर्थन भी प्राप्त न हो। इस बीच में यदि नये चुनाव हो तो यह आवश्यक नहीं कि पद-त्याग करने वाला दल ही अगली बार बहुमत प्राप्त करे। यह भी सम्भव है कि राष्ट्रपति ने मन्त्रि-परिषद् का परामर्श ऐसे विषय में न माना हो जिस पर सत्तारूढ दल को बहुसंख्यक जनता का समर्थन न मिल सके।

डा० अम्बेडकर की राय में तो राष्ट्रपति के कोई विवेकीय कार्य (discretionary functions) नहीं हैं, उसके तो ब्रिटिश राजा की तरह कुछ परमाधिकार (prerogatives) हैं, यथा प्रधान मन्त्री की नियुक्ति और लोक सभा का विघटन। परन्तु अधिकतर लेखक इन्हें विवेकीय कार्य ही कहते हैं और मानते हैं कि ये

11 "The Constitution does not impose any legal obligation, that is to say, any obligation that can be enforced in the Courts—upon the President to act upon the advice of his ministers. The only question can be—whether and to what extent it requires him to do so as a matter of convention."

सविधान के उचित संचालन पर बड़ा प्रभाव डाल सकते हैं। कुछ अन्य ऐसे प्रसाधारण मामले हैं जिनके बारे में मन्त्रि-परिषद् का परामर्श या तो आवश्यक नहीं है, या निर्भर होने योग्य नहीं है, या पर्याप्त नहीं है या उपलब्ध नहीं है। ऐसे प्रसाधारण मामलों में निम्नलिखित को सम्मिलित किया जा सकता है :

(१) ऐसे प्रधान मंत्री की नियुक्ति या उसका पदस्थ किया जाना जो कि नेता न रहे।

(२) ऐसी मन्त्री-परिषद् का अपदस्थ किया जाना जिसने सगद (अर्थात् लोक सभा) का विश्वास खो दिया हो।

(३) ऐसी लोकसभा का विघटन करना, जिसके बारे में राष्ट्रपति को ऐसा प्रतीत हो कि उसने जनता का विश्वास खो दिया है।

(४) आपातकाल में सर्वोच्च सेनापति की शक्तियों का प्रयोग करना, जबकि मन्त्रि-परिषद् देश की प्रतिरक्षा करने में असफल रही हो।

(५) अनुच्छेद १४३ के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय से परामर्श करना, जबकि उसके तथा मन्त्रि-परिषद् के बीच किसी कानूनी या तथ्य के प्रश्न पर मतभेद हो।

उपरोक्त के अतिरिक्त ऐसा हो सकता है कि राष्ट्रपति मन्त्री-परिषद् के परामर्श की ऐसे मामलों में भी परवाह न करे जैसे अल्पसंख्यकों के हितों का रक्षण, किसी राज्य में जहाँ कि दूसरा दल पदारूढ़ हो सविधान को आपातकाल में निलम्बित करने की शक्ति का प्रयोग, वित्त और निर्वाचन आयोगों की नियुक्ति, सघीय लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति और सर्वोच्च तथा उच्च न्यायालयों की नियुक्ति। ये ऐसे मामले हैं जिनमें राष्ट्रपति को दलगत पक्षपात से बचना उचित है। इसके अतिरिक्त मन्त्री अपने पदों पर राष्ट्रपति के प्रसाद पर्याप्त रह सकते हैं। यदि राष्ट्रपति एक मन्त्रि-परिषद् को अपदस्थ करके एक दूसरी उपयुक्त मन्त्रि-परिषद् को नियुक्त कर सके, तो वह ऐसा कर सकता है यदि उसे यह विश्वास हो जाय कि नयी मन्त्रि-परिषद् लोक सभा के बहुमत का समर्थन प्राप्त कर सकेगी।

ऐसे अवसरों पर जबकि राष्ट्रपति बहुत सोच-समझकर इन कार्यों को मन्त्रि-परिषद् के परामर्श के विरुद्ध करेगा हमें उसके व्यक्तित्व और उच्च सम्मान का भी ध्यान रखना चाहिये। सविधान के यथार्थ संचालन में व्यक्तिगत बातों (personal factors) का बड़ा प्रभाव रहता है। सन् १९६० के नवम्बर मास में भूतपूर्व राष्ट्रपति स्व० डा० राजेन्द्र प्रसाद ने इण्डियन लॉ इन्स्टीट्यूट की आधार-शिला रखते हुए इन्स्टीट्यूट से चाहा कि वह राष्ट्रपति की शक्तियों और कार्यों का अध्ययन करे और जाँच करे कि वे किन बातों में ब्रिटिश प्रभु की शक्तियों व कार्यों से भिन्न हैं।<sup>12</sup> राष्ट्रपति के पूर्वोक्त भाषण के कुछ ही दिन बाद भूतपूर्व प्रधान

मन्त्री, जवाहरलाल नेहरू, ने एक पत्रकार सम्मेलन को सम्बोधित करते हुए कहा था कि भारत का राष्ट्रपति ब्रिटिश संविधान में राजा के समान है—राजनैतिक व नवैधानिक दोनों ही दृष्टियों से, किन्तु बिना दरवारी वातावरण के। राष्ट्रपति की शक्तियों के सम्बन्ध में डा० ब्रम्हडेकर व जवाहरलाल नेहरू के अधिकारपूर्ण मत नविधान की भावना का स्पष्ट संकेत करते हैं। आरम्भ में डा० राजेन्द्र प्रसाद का भी ऐसा ही मत था, किन्तु ११ वर्ष के न्यावहारिक अनुभव के बाद राष्ट्रपति द्वारा ऊपर की गई माँग ने भारतीय कार्यपालिका के आधारभूत स्वरूप के प्रश्न को फिर से विचार घोर जाँच करने का महत्वपूर्ण विषय बना दिया।

जहाँ तक राष्ट्रपति की आपातकालीन शक्तियों का सम्बन्ध है वे बहुत ही विस्तृत हैं और समान देशों में इतनी शक्तियों का प्रयोग कार्यपालिकाओं को करने के अधिकार नहीं मिले हैं। ब्रिटेन में नागरिकों के अधिकारों को निलम्बित (suspend) ग्रथवा समाप्त करने का अधिकार ससद को प्राप्त है। संयुक्तराज्य अमेरिका की कांग्रेस केवल वन्दी प्रत्यक्षीकरण (Writ of Habeas Corpus) का अधिकार ही निलम्बित कर सकती है। इस प्रकार उन दोनों देशों में मूल अधिकार अधिकार ही निलम्बित करने की शक्ति कार्यपालिकाओं को प्राप्त नहीं है जबकि भारत में को निलम्बित करने की शक्ति कार्यपालिकाओं को प्राप्त नहीं है जबकि भारत में ऐसा है। यह सच है कि जब राष्ट्रपति आदेश जारी करेगा कि मूल अधिकारों के संरक्षण के लिए न्यायालय में प्रार्थना नहीं की जा सकती तो ऐसा आदेश ससद की स्वीकृति के लिए पेश किया जायेगा, फिर भी यह मानना पड़ेगा कि भारतीय कार्यपालिका ऊपर वर्णित देशों में अधिक अधिकार प्राप्त है। श्री अमरनन्दी ने कहा है :

कभी ऐसी परिस्थिति भी आ सकती है जब राष्ट्रपति इन अधिकारों का प्रयोग मन्त्रि-परिषद् से बिना पूछे अपने निर्णयों के अनुसार भी कर सकता है, और जब हम ध्यान में लाते हैं कि युद्ध ग्रथवा आक्रमण की वास्तविक घटना के समय (अर्थात् केवल उसके खतरे पर) राष्ट्रपति आपात की घोषणा कर सकता है तो ऐसा लगता है कि वास्तविक गणतन्त्र में राष्ट्रपति को इतने निरंकुश अधिकार नहीं मिलने चाहियें। ... इस बात की कल्पना सहज ही की जा सकती है कि साधारण समय में नागरिकों को जो स्वतन्त्रता प्राप्त रहती है यदि वह संकटकाल में भी रहे तो कुछ समाजद्रोही व्यक्ति उसका लाभ उठाकर राज्य तथा नागरिकों की स्वतन्त्रता दोनों का नाश कर देंगे। 13

फिर भी यह बात स्पष्ट है कि आकस्मिक संकट का निवारण करने के लिये केन्द्रीय कार्यपालिका को जो अधिकार दिये गये हैं वे एक तलवार की तरह हैं, जिससे नागरिकों की स्वतन्त्रता की रक्षा भी हो सकती है और नाश भी हो सकता

है। इसलिये इस तलवार का उपयोग बहुत सावधानी के साथ करना चाहिए।<sup>14</sup> जहाँ तक राज्यों में सर्वधानिक शासन की विफलता के कारण आपातकालीन घोषणा लागू करने का सम्बन्ध है, राष्ट्रपति अर्थात् संघीय कार्यपालिका को बहुत ही विस्तृत अधिकार प्राप्त हैं। किसी राज्य में ऐसी परिस्थिति उत्पन्न हो गई है, इस प्रकार की रिपोर्ट वहाँ के राज्यपाल से पाये बिना ही राष्ट्रपति दूसरे साधनों से प्राप्त सूचना के आधार पर, यदि उसका समाधान हो जाये कि वहाँ पर सर्वधानिक शासन चलना कठिन हो गया है तो वह ऐसी उद्घोषणा करके वहाँ का शासन स्वयं धारण कर सकता है। अनुच्छेद ३६५ के अन्तर्गत तो संघीय कार्यपालिका को राष्ट्रपति उसे भी सर्वधानिक शासन की असफलता मानकर वहाँ आपातकालीन घोषणा लागू कर सकता है। प्रथम और दूसरे प्रकार की आपातकालीन उद्घोषणायें लागू होने के उपरान्त राज्यों के शासन पर जो प्रभाव पड़ते हैं उनमें एक महत्वपूर्ण अन्तर है। अनुच्छेद ३५६ के अनुसार जबकि प्रथम सरकार की उद्घोषणा के फलस्वरूप संघीय अधिकारियों को राज्य के शासन पर अधिक विस्तृत नियन्त्रण के अधिकार मिलते हैं, दूसरी उद्घोषणा के परिणामस्वरूप राज्य के शासन को भंग करके सम्पूर्ण शक्तियाँ सघ सरकार अपने हाथ में ले सकती है। यह व्यवस्था संघीय प्रणाली से मेल नहीं खाती।

उपरोक्त के अतिरिक्त हमें निम्नलिखित बातों का भी ध्यान रखना चाहिए:

(१) राष्ट्रपति के निर्वाचन के ढग से देश की शासन-पद्धति में उसके महत्व का अनुमान लगाया जाता चाहिये। प्रधान मंत्री जवाहरलाल नेहरू और डा० अम्बेडकर ने संविधान सभा में कहा था कि राष्ट्रपति के निर्वाचन का ढग प्रत्यक्ष जैसा ही है।

(२) अपना पद ग्रहण करते समय राष्ट्रपति इस बात की शपथ लेता है कि वह संविधान का परिरक्षण, रक्षण और प्रतिरक्षण (preservation, protection and defence) करेगा। अतः उसे संविधान को कायम रखने के लिये किसी भी ओर से संविधान के अतिक्रमण के विरुद्ध उचित और आवश्यक कार्य करने का अधिकार है।

(३) राष्ट्रपति सम्मान का स्रोत है। भारत-रत्न, पद्मविभूषण, पद्मश्री आदि उपाधियों को वह स्वयं प्रदान कर सकता है, यद्यपि प्रथा के अनुसार वह यह कार्य प्रधान मंत्री के परामर्श से ही करता है।

(४) राष्ट्रपति राष्ट्र का प्रतीक अथवा चिन्ह है; और यह समझा जाता है कि वह दलगत राजनीति से ऊपर रहेगा। अतएव वह सकलकाल

14 "The provision of Emergency Powers leaves in the hands of the President a loaded gun which can be used both to protect and to destroy the liberty of citizens."



में राष्ट्रीय एकता को धनाये रखने के लिये राजनीतिक दलों के बीच मध्यस्थ का कार्य कर सकता है।

राष्ट्रपति की शक्तियों के उपरोक्त विवेचन से हम इन निष्कर्षों पर पहुंचते हैं—प्रथम, भारत का राष्ट्रपति केवल नाम-मात्र का कार्यपालिका अध्यक्ष नहीं है, उसे कुछ शक्तियाँ ऐसी प्राप्त हैं जो संसदात्मक पद्धति वाले देशों में अध्यक्ष को नहीं मिली होती। कभी ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो सकती हैं, जबकि राष्ट्रपति अपनी शक्तियों का प्रयोग मंत्रियों के परामर्श के विरुद्ध भी कर सकता है। उदाहरण के लिये, राष्ट्रपति वर्तमान मंत्रि-परिषद् ग्रथवा प्रधान मंत्री के इस परामर्श के विरुद्ध भी कि लोक सभा को विघटित कर दिया जाए, कार्य कर सकता है। वह कह सकता है कि विघटन से मंत्रि-परिषद् को लाभ पहुंच सकता है, परन्तु ऐसा करना राष्ट्र के श्रेष्ठ हितों के विरुद्ध है, अतएव वह दूसरी मंत्रि-परिषद् बना सकता है। दूसरे, यद्यपि भारत के राष्ट्रपति को कुछ शक्तियाँ संयुक्तराज्य अमरीका के राष्ट्रपति के जैसी प्राप्त हैं, फिर भी वह उससे बहुत ही कम शक्तिशाली रहेगा। अतः भारत का राष्ट्रपति ब्रिटेन के राजा से कुछ अधिक शक्तिशाली है, संयुक्तराज्य अमरीका के राष्ट्रपति की शक्तियों से उसकी शक्तियाँ बहुत ही कम हैं। वास्तव में, उसका चया स्थान रहेगा, यह बहुत सीमा तक आन्तरिक और अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितियों द्वारा भविष्य में निर्धारित होगा।

सारांश यह है कि राष्ट्रपति केवल नाम मात्र का अध्यक्ष (figure-head) नहीं है। वह सविधान की अन्तिम सत्ता का मूर्तरूप है, जिसका प्रयोग तभी किया जा सकता है जबकि सर्वधानिक शासन को खतरा उत्पन्न हो। भारत का राष्ट्रपति (मंत्रि-परिषद् का) परामर्शदाता है, उसकी कार्यवाहियों पर रोक लगाने वाला ब्रेक है और पच है, किसी पक्ष का समर्थक नहीं। वह राज्य का अध्यक्ष है, किन्तु शासन का नहीं। वह राष्ट्र का चिन्ह और राज्य की एकता का मूर्तरूप है। वह राष्ट्रीय एकता का महान केन्द्र है, हमारी राजनीति और सामाजिक नतिविवियों का आलम्ब है, सैद्धान्तिक दृष्टि से उसमें अनेक शक्तियाँ निहित हैं परन्तु यथार्थ में वह उनमें से कुछ का ही प्रयोग करता है और वह भी बहुत ही कम तथा अनिवार्यतः सविधान के अनुसार। वह प्रजातन्त्रात्मक प्रक्रियाओं और रूपों का सर्वोच्च संरक्षक है और उसे सविधान के संरक्षण हेतु शक्तियाँ प्रदान की गई हैं।<sup>15</sup>

15 "To sum up, the President of India is to be an adviser, a brake, and arbiter and not a protagonist. He is the head of the State but not of the Government. He is the symbol of the Nation and the embodiment of the unity of the State. He is the supreme guardian of the democratic processes and forms and has been vested with powers of safeguarding the Constitution....."

अन्त में, चौथे आम चुनावों के बाद जब डा० जाकिर हुसैन राष्ट्रपति चुने गये तो कुछ कांग्रेस विरोधी तत्वों की ओर से यह विचार सामने आया कि देश स्वतन्त्र राष्ट्रपति (Independent President) की आवश्यकता है। दूसरे शब्दों में, राष्ट्रपति ऐसा व्यक्ति होना चाहिये जो आवश्यकतानुसार अपनी शक्तियों का प्रयोग कर सके। व्यवहार में इस विचार को क्रियात्मक रूप देने का परिणाम राष्ट्रपति को वास्तव में शक्तिशाली बनाना होगा, जो मंत्री-परिषद् के परामर्श के मानने के लिये बाध्य न हो। इस विचार के रखने वाले, हमारी सम्मति में, भारत में सांसद पद्धति के ऊपर राष्ट्रपति शासन-पद्धति को आरोपित करने की बात सोचते हैं, जो व्यावहारिक नहीं हो सकती।

#### ४. उप-राष्ट्रपति

**निर्वाचन**—भारत के संविधान में उप-राष्ट्रपति की व्यवस्था भी है। उप-राष्ट्रपति का निर्वाचन संसद के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में होता है। यह निर्वाचन भी आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति के अनुसार एकल संक्रमणीय मत से तथा गुप्त मतदान द्वारा होता है। इस पद पर चुने जाने वाले अर्थों में ये अर्हताएँ होनी आवश्यक हैं— (१) वह भारत का नागरिक हो, (२) उसकी आयु कम से कम ३५ वर्ष हो, और (३) उसमें वे सब योग्यताएँ पाई जायें जो कि राज्य सभा के सदस्यों के लिये विहित की गई हैं। राष्ट्रपति पद के सम्बन्ध में दी गई अन्य योग्यताएँ व अयोग्यताएँ इस पद के अधिकारी पर भी लागू होती हैं।

**अवधि (term)**—उप-राष्ट्रपति अपने पद पर ५ वर्ष तक रहता है, किन्तु वह त्याग-पत्र द्वारा अपना पद अवधि से पूर्व ही छोड़ सकता है, अथवा उसे राज्य सभा के कुल सदस्यों के बहुमत द्वारा पास किये गये प्रस्ताव से, जिसे लोक सभा भी स्वीकार कर ले, पदच्युत किया जा सकता है। ऐसे प्रस्ताव का नोटिस कम से कम १४ दिन पूर्व दिया जाना आवश्यक है। संविधान में यह बात स्पष्ट नहीं है कि लोक सभा में इस प्रस्ताव के पक्ष में केवल उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों का अथवा कुल सदस्यों का बहुमत होना चाहिए। सम्भवतः व्यवहार में पहली ही शर्त पर्याप्त समझी जाएगी। उप-राष्ट्रपति के विरुद्ध महाभियोग की व्यवस्था नहीं है और इसकी आवश्यकता भी नहीं है। किन्तु उप-राष्ट्रपति अपने पद पर तभी तक धारण करेगा जब तक की उसका उत्तराधिकारी उस पद को न सभाल ले। संविधान में यह व्यवस्था है कि साधारणतः नये उप-राष्ट्रपति का निर्वाचन ५ वर्ष की अवधि समाप्त होने के पूर्व ही पूर्ण होगा तथा त्याग-पत्र, मृत्यु अथवा पदच्युति आदि के कारण पद के रिक्त होने की अवस्था में नये उप-राष्ट्रपति का निर्वाचन यथासम्भव शीघ्र ही किया जायेगा। भारत में राष्ट्रपति पद को भरने की व्यवस्था संयुक्तराज्य प्रमरीका की व्यवस्था से सर्वथा भिन्न है। वहाँ पर राष्ट्रपति को एक निश्चित अवधि (fixed term) के लिये चुना जाता है और यदि इस बीच में उसका पद रिक्त हो जाता है तो उप-राष्ट्रपति उसके स्थान पर शेष अवधि के लिये राष्ट्रपति

बन जाता है, किन्तु भारत में उपराष्ट्रपति केवल अस्थायी रूप से ही राष्ट्रपति बन सकता है। स्थायी राष्ट्रपति का चुनाव यथामुम्भव शीघ्र ही होना आवश्यक है। उपराष्ट्रपति को भी अपना पद धारण करने में पूर्व इतना आशय की शपथ लेनी होगी है कि वह भारत के सविधान में सच्ची निष्ठा और श्रद्धा रखेगा और अपने कर्तव्यों को बफादारी के साथ पूरा करेगा। इस शपथ को या तो स्वयं राष्ट्रपति या उसके द्वारा नाम निर्देशित कोई अन्य व्यक्ति दिलाता है।

उसके कार्य—न० रा० अमरीका के सविधान की भाँति हमारे सविधान में भी यह व्यवस्था है कि वह राज्यसभा का पदेन सभापति होता है। सभापति होने के नाते उसे सदन के सभापति की सभी साधारण शक्तियाँ प्राप्त हैं, जिनमें यह भी सम्मिलित है कि किसी विधेयक या प्रस्ताव के पक्ष और विपक्ष में समान मत आने पर वह अपना निर्णयक मत दे। किन्तु वह राज्य सभा का सदस्य नहीं होता है। किसी भी कारण से जब भी राष्ट्रपति का पद रिक्त हो, उपराष्ट्रपति उस पद पर तभी तक कार्य करेगा जब तक कि नया राष्ट्रपति उसे सभाले। साथ ही यदि कभी राष्ट्रपति रोग अथवा अनुपस्थिति के कारण अपने कर्तव्यों को पूरा करने में असमर्थ हो तो उपराष्ट्रपति ही उसके स्थान पर कार्य करेगा। जिस काल में उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति पद पर कार्य करेगा उसे वही उपलब्धियाँ व भत्ते आदि मिलेंगे जिनका कि राष्ट्रपति अधिकारी है। इस काल में वह राज्य सभा का सभापति नहीं रहेगा।

### ५. मन्त्रि-परिषद्

सविधान में मन्त्रि-परिषद् के सम्बन्ध में अग्रलिखित आशय के दो अनुच्छेद हैं। अनुच्छेद ७४ में बताया गया है कि राष्ट्रपति को उसके कार्यों को पूरा करने में सहायता तथा परामर्श देने के लिये प्रधान मन्त्री की अध्यक्षता में एक मन्त्रि-परिषद् होगी। इस प्रकार के परामर्शों के विषय में किसी भी प्रकार की न्यायिक कार्यवाही न हो सकेगी। प्रधान मन्त्री की नियुक्ति राष्ट्रपति करेगा और अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति प्रधान मन्त्री के परामर्श से होगी जो राष्ट्रपति के प्रसाद पर्यन्त पदासीन रहेंगे और मन्त्रि-परिषद् सामूहिक रूप से लोक सभा के प्रति उत्तरदायी रहेगी। अनुच्छेद ७५ के अनुसार राष्ट्रपति द्वारा प्रत्येक मन्त्री को अपना पद धारण करने से पूर्व पद और गोपनीयता (secrecy) की शपथ दिलाई जायेगी। कोई भी ऐसा मन्त्री जो लगातार ६ माह तक संसद का सदस्य न हो इस अवधि के समाप्त होने पर मन्त्री न रह सकेगा। मन्त्रियों के वेतन और भत्तों को संसद निर्धारित करेगी और जब तक संसद ऐसा करे, दूसरी अनुसूची में दिये गये वेतन और भत्ते उन्हें मिलेंगे। यथार्थ में जैसे पहले भी बताया गया है वास्तविक कार्यपालिका तो मन्त्रि-परिषद् ही है। इसका स्वरूप ब्रिटेन के मन्त्रिमण्डल के नमूने पर ही है और इसमें ससदरतमक कार्यपालिका के सभी लक्षण विद्यमान हैं। मन्त्रि-परिषद् का अध्यक्ष प्रधान मन्त्री है, उसकी और अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा ही होती है। प्रधान मन्त्री के परामर्श से मन्त्रि-परिषद् सामूहिक रूप से लोक सभा के प्रति

उत्तरदायी है। इसका अर्थ यह निकला कि राष्ट्रपति मंत्रियों को नियुक्त करने में स्वतन्त्र नहीं है। वह केवल ऐसे ही व्यक्ति को प्रधान मन्त्री बना सकता है जिसे लोक सभा के बहुसंख्यक सदस्यों का समर्थन प्राप्त हो। सामूहिक उत्तरदायित्व के कारण साधारणतया सभी मन्त्री एक ही साथ पद संभालते हैं अथवा पद-त्याग करते हैं। इनकी अवधि की कोई नियत सीमा नहीं है।

**निर्माण**—जहाँ तक प्रधान मन्त्री की छाँट का प्रश्न है, साधारणतया राष्ट्रपति को अपना विवेक प्रयोग करने का अवसर न मिलेगा, किन्तु कभी ऐसा सम्भव हो सकता है कि किसी दल का स्पष्ट बहुमत न होने तथा लोक सभा में कई दलों के होने पर राष्ट्रपति विवेक का प्रयोग करने में सफल हो जाए। कोई ऐसा व्यक्ति भी जो संसद का सदस्य न हो ६ माह के लिए मन्त्री नियुक्त हो सकता है, और अनुच्छेद ८५ (१) के अनुसार राष्ट्रपति को यह अधिकार प्राप्त है कि वह लोक सभा को गत सत्र की अन्तिम तिथि से ६ माह पूर्व ग्राह्य न करे, अतएव ऐसा हो सकता है कि राष्ट्रपति ऐसे व्यक्ति को कुछ समय के लिये प्रधान मन्त्री बना दे जिसे लोक सभा के बहुमत का विश्वास प्राप्त न हो। फिर भी हमें मन्त्रि-परिषद् सम्बन्धी व्यवस्था को ब्रिटेन की प्रथाओं के प्रकाश में ही समझना उचित है। ठीक स्थिति तो यही है कि बहुमत दल का, चाहे वह मिला-जुला (coalition) हो, नेता प्रधान मन्त्री बनेगा और वही अपने मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की छाँट करेगा। परन्तु प्रधान मन्त्री को भी मन्त्रियों की छाँट में कई बातों पर ध्यान देना होता है : वह अपने दल के मुख्य और प्रभावशाली सदस्यों को नहीं भूल सकता, क्योंकि उनकी अपसन्नता से दल में असन्तोष और फूट पैदा होने का भय रहेगा, जहाँ तक हो सके मन्त्रि-मण्डल में देश के विभिन्न भौगोलिक भागों का प्रतिनिधित्व होता है तथा मन्त्रि-मण्डल में देश के प्रमुख समुदायों (communities) का भी प्रतिनिधित्व होता है। मन्त्रि-मण्डल के निर्माण का आधार अत्यधिक विस्तृत होना चाहिए। इन सीमाओं के भीतर प्रधान मन्त्री अपने सहयोगियों की छाँट में स्वतन्त्र है।

**रचना (Composition)**—इस सम्बन्ध में पाठकों को सर्वप्रथम मन्त्रि-मण्डल (Cabinet) और मन्त्रि-समुदाय (Ministry) में क्या अन्तर है, इसे समझना आवश्यक है। संघ के मन्त्रियों की कुल संख्या जून १९६२ में ५१ थी, जो इन चार श्रेणियों में विभक्त थी—(१) मन्त्रि-मण्डल (Cabinet) के सदस्य (प्रधान मन्त्री सहित) १८; (२) उपरोक्त पद (rank) के मन्त्री, परन्तु जिन्हें मन्त्रि-मण्डल की सदस्यता प्राप्त नहीं थी (Ministers of State) १२; (३) उप-मन्त्री (Deputy Minister) २१।

प्रथम श्रेणी के मन्त्रियों के समूह को ही मन्त्रिमण्डल (Cabinet) कहते हैं, जो शासन की नीति और कार्यक्रम को निर्धारित करने वाला मननारम्भक निकाय (deliberative body) है। दूसरी श्रेणी के मन्त्री अपनी उपलब्धियों और पद की दृष्टि से प्रथम श्रेणी के मन्त्रियों के समान ही हैं, परन्तु मन्त्रिमण्डल की बैठकों में



सत्य का बड़ा प्रशंसक है और भारत में हुए गत चारों ग्राम निर्वाचन इसकी सत्यता के प्रमाण हैं।

वहो मन्त्रियों को छांटने तथा विभाग वितरण का कार्य करता है। उसके पदत्याग करने पर सम्पूर्ण मन्त्री-समुदाय का पदत्याग होता है। वह कभी भी किसी मन्त्री में पदत्याग की माँग कर सकता है। वह मन्त्रिमण्डल की बैठकों का सभापतित्व करता है। वह अपने अधीन विभागों के अध्यक्ष होने के साथ-साथ सभी विभागों के कार्यों की देख-रेख करता है और मन्त्रियों के बीच उत्पन्न होने वाले विरोध व मतभेदों को दूर करने का प्रयत्न करता है। इस प्रकार वह सभी विभागों के कार्यों में समन्वय (co-ordination) लाता है। अपने सहयोगियों के सम्बन्ध में प्रधान मन्त्री की यथायर्थ में क्या स्थिति होगी? यह बात निःसन्देह बहुत सीमा तक उसके व्यक्तित्व पर निर्भर करेगी, किन्तु इन कारणों से उसका स्थान अन्य मन्त्रियों में अवश्य ही बड़ा रहता है—(१) मन्त्रिमण्डल का सभापति होने, (२) लोक सभा का नेता होने, (३) बहुमत दल का नेता होने, (४) गवर्नर आदि उच्च अधिकारियों की नियुक्ति में परामर्श का अधिकार रखने (५) मन्त्रिमण्डल और राष्ट्रपति के बीच संचार का साधन होने, और (६) लोक सभा का विघटन कराने का परामर्श आदि देने। ब्रिटिश राज इस सम्बन्ध में प्रधान मन्त्री के परामर्श को स्वीकार करता है। इसी कारण डायसी का यह कहना सत्य है कि विघटन कराने का अधिकार प्रधान मन्त्री की एक महत्वपूर्ण शक्ति है।<sup>10</sup> इस प्रकार यह स्पष्ट है कि भारत में प्रधान मन्त्री का स्थान उतना ही महत्वपूर्ण है जितना कि ब्रिटेन में।

जहाँ तक विभागों के आन्तरिक प्रशासन का सम्बन्ध है, प्रत्येक मन्त्री को अपने विभाग से सम्बन्धित मामलों में निर्णय करने का अधिकार है। किन्तु यदि कोई मन्त्री ऐसा निर्णय करे जिसका प्रधान मन्त्री समर्थन न करे और मन्त्री भी अपने निर्णय पर अड़ा रहे तो उसे त्याग-पत्र देना पड़ सकता है। यदि कोई मन्त्री कभी अविवेकपूर्ण कार्य कर बैठे तो ऐसे अवसरों पर प्रधान मन्त्री क्षुब्ध सदन को दान्त कर सकता है। वास्तव में वह बहुमत दल व मन्त्री-समुदाय का प्रमुख प्रवक्ता होता है। उसके सभी वक्तव्य बड़े ही अधिकारपूर्ण होते हैं। उपरोक्त के अतिरिक्त प्रधान मन्त्री को कुछ विशेष अधिकार भी प्राप्त हैं। सभी विभागों के सचिव तथा अन्य स्वतन्त्र अभिकरणों (independent agencies) के अध्यक्षों की नियुक्ति या तो वह स्वयं करता है या उन्हें उसकी सहमति से नियुक्त किया जाता है। गवर्नर, उप-गवर्नर, चीफ कमिश्नर, राजदूतों अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों के लिये प्रतिनिधियों आदि की नियुक्ति भी उसकी स्वीकृति से की जाती है। यदि संघ सरकार के किसी विभाग और राज्य सरकार के बीच में उठने वाले प्रश्नों पर कोई मतभेद हो तो सम्बन्धित मन्त्र का कर्तव्य होगा कि वह उस विषय में प्रधान मन्त्री

16 "Dissolution has come to be a power in the hands of the Prime Minister—the appeal from the legal to the political sovereign" —Dicey

को सूचित रखे । अन्त में, प्रधान मन्त्री को सरकारी कार्यों के अतिरिक्त सरकारी व सार्वजनिक समारोहों का उद्घाटन करना या उनमें भाग लेना होता है । उसे प्रति दिन मन्त्रियों, सरकारी अधिकारियों और अनेक गैर सरकारी व्यक्ति से भेट करनी होती है । इन सब कारणों से उसके ऊपर कार्यों व दायित्वों का भार सबसे अधिक रहता है । मन्त्रियों को भी अपने विभागीय कार्यों के अतिरिक्त अनेक सरकारी व सार्वजनिक कार्यों में भाग लेना होता है । प्रधान मन्त्री तथा अन्य मन्त्री समय-समय पर देश के विभिन्न भागों तथा विदेशों का दौरा करते हैं ।

पदारूढ प्रधान मन्त्री की शक्तियाँ अशत उसके अपने व्यक्तित्व और प्रतिष्ठा तथा अंशतः दलीय समर्थन पर निर्भर करती हैं । परन्तु उसके अपने सहयोगियों से सम्बन्ध उन सारपूर्ण शक्तियों पर निर्भर करते हैं जो कि उसे सविधान से प्राप्त हैं । प्रधान मन्त्री सभी विभागों से सम्बन्धित महत्वपूर्ण मामलों में निर्णय देता है, विभागों के बीच विवादों को तय करता है और सभी विभागों के कार्यों में समन्वय स्थापित करता है । 'प्रधान मन्त्री' प्रधान मन्त्री है और वह सरकार की नीति निर्धारित कर सकता है । अपने सविधान में तथा ब्रिटेन के सविधान में प्रधान मन्त्री सरकार के धुरे की कील (*linchpin of government*) है ।<sup>17</sup> सासद पद्धति में प्रधान मन्त्री को सत्ता का स्रोत समझा जाता है । प्रायः वही कैबिनेट के स्टियरिंग व्हील का चालक (*steersman*) होता है । इस बात में कोई सन्देह नहीं है कि प्रधान मन्त्री के अनेक कर्तव्य हैं और उसके कर्णों पर देश के शासन के भारी उत्तर-दायित्व भी है । सफल प्रधान मन्त्री में अनेक प्रकार के गुण होने चाहिये । भारत के प्रथम प्रधान मन्त्री जवाहरलाल नेहरू में प्रायः सभी आवश्यक गुणों का अपूर्व मेल था । वास्तव में, प्रधान मन्त्री का पद वही है जैसा कि उसपर आमीन व्यक्ति उसे बनाना चाहे और उसमें उसके लिये पर्याप्त योग्यता हो ।

मन्त्रिमण्डल का कार्य संचालन—साधारणतया मन्त्रिमण्डल की सप्ताह में एक बैठक होती है, परन्तु आवश्यकतानुसार अधिक बैठकें भी होती हैं । मन्त्रिमण्डल की बैठकों में अधिकतर निर्णय सर्वसम्मति अथवा बहुमत से किये जाते हैं । किसी भी मन्त्री को निर्णय होने के बाद उसके विरोध का अधिकार नहीं होता । यदि कोई मन्त्री निर्णय को स्वीकार नहीं करता तो उसे त्याग-पत्र देना होता है । मन्त्रिमण्डल महत्वपूर्ण विषयों के सम्बन्ध में सदस्यों की समितियाँ भी बना देता है, जिनकी रिपोर्ट पर निर्णय किया जाता है । मन्त्रिमण्डल के सामूहिक रूप में मुख्य कार्य निम्नलिखित हैं—(१) महत्वपूर्ण प्रश्नों पर नीति का निर्धारण करना और उसे कार्यान्वित करने हेतु विधेयकों को स्वीकार करना; (२) विदेश नीति निर्धारित करना तथा सधियाँ करना । प्रत्येक मन्त्री वैयक्तिक दृष्टि से एक या अधिक विभागों का अध्यक्ष होता है । उसे सहायता देने के लिये अन्य मन्त्री होते हैं ।

सक्षेप में, मन्त्रिमण्डल राष्ट्र की सर्वोच्च कार्यपालिका है, जो संसद द्वारा स्वीकृत नीति तथा विभिन्न कानूनों के अनुसार सभ के सम्पूर्ण प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है। मन्त्रिमण्डल के महत्व का वर्णन ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध में प्रयुक्त किये जाने वाले कई वाक्यांशों द्वारा व्यक्त किया जा सकता है। बेजहॉट के अनुसार यह वह हाइफन या बकलस है जो कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को जोड़ती है। लॉवेल के शब्दों में यह राजनीतिक महाराज की आधारशिला है, मेरिपट के शब्दों में यह वह चूल (pivot) है जिसके चारों ओर सम्पूर्ण राजनीतिक तन्त्र घूमता है तथा रेम्जे म्यूर के मतानुसार यह राज्य रूपी जहाज का 'स्टीयरिंग व्हील' है। कुछ लेखकों के अनुसार मन्त्रिमण्डल संसद की एक अत्यन्त महत्वपूर्ण समिति है। यह सच है कि इसके सदस्य संसद के सदस्य होते हैं, किन्तु इसे समिति नाम देना उचित नहीं; क्योंकि संसद के सामने वाले अधिकतर विधेयकों व प्रस्तावों के जाने में यही पहल करती है। अन्य सदस्यों के द्वारा प्रस्तुत विधेयकों व प्रस्तावों का पास होना या न होना बहुत हीमा तक इसी के रुख पर निर्भर करता है। इस प्रकार इसे विधि-निर्माण व वित्तीय मामलों में अत्यधिक पहल (initiative) का अधिकार प्राप्त है जो कि संसद की किसी समिति को प्राप्त नहीं होता।

मन्त्रिमण्डल की समितियाँ (Cabinet Committees)—जैसा कि अनेक पाठकों को ज्ञात है संघीय मन्त्रिमण्डल अपने कार्यों को अधिक अच्छे ढंग से संचालित करने के हेतु समितियों का प्रयोग करता है। इन समितियों के सदस्यों को केवल मन्त्रि-परिषद् के सदस्यों में से ही छाँटा जाता है। इनका सम्बन्ध उच्च नीति सम्बन्धी प्रश्नों के निर्धारण से होता है। इस प्रकार की समितियाँ आर्थिक, ससदीय व कानूनी, पुनर्संस्थापन, भारी उद्योग, प्रतिरक्षा, विदेश सम्बन्ध व उच्च नियुक्तियों आदि मामलों के क्षेत्र में पहले से ही थी। इनके प्रतिरिक्त तीसरे आम चुनावों के उपरान्त इन तीन उच्च शक्ति प्राप्त समितियाँ का निर्माण प्रधान मन्त्री ने किया—

(१) वैज्ञानिक मामलों से सम्बन्धित समिति—यह समिति भारत सरकार के वैज्ञानिक मामलों के, जिनमें विदेशों से टेक्निकल सहयोग भी सम्मिलित हैं, सम्बन्ध में नीति निर्धारित करती है, यह विदेशी वैज्ञानिक संस्थाओं का सहयोग भी प्राप्त करती है और देश में स्थिति वैज्ञानिक संस्थाओं के कार्य में समन्वय लाती है। इस समिति के महत्व का अनुमान इस बात से लगाया जा सकता है कि जवाहरलाल नेहरू स्वयं इसके सदस्य रहे। (२) मानव शक्ति समिति (Man Power Committee)—यह समिति पंचवर्षीय योजना की पूर्ति के हेतु टेक्निकल तथा अन्य प्रचार के कुशल कार्य करने वालों के अभाव को दूर करने सम्बन्धी प्रश्नों पर विचार व निर्णय करती है। (३) गुप्तता और ब्रॉडकास्टिंग विभाग के राष्ट्रीय महत्व को ध्यान में रखकर भी एक मन्त्रिनि बनाई गई है। परन्तु समितियों में सबसे अधिक महत्व धार्मिक मामलों में सम्बन्धित समिति का है, जिनमें राष्ट्रीय महत्व के सभी मामलों पर विचार किया जाता है। ये समितियाँ अपने क्षेत्र में घाने वाले नहीं



महत्वपूर्ण मामलो पर विचार करती है, किन्तु उन पर अन्तिम निर्णय मन्त्रिमण्डल के ही होते हैं ।

मन्त्रिमण्डल का सचिवालय—मन्त्रिमण्डल का अपना पृथक् सचिवालय है । ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के सचिवालय की भाँति यह अग्रलिखित कार्य करता है—  
 (१) प्रधान मन्त्री के निदेशानुसार मन्त्रिमण्डल की बैठको के लिये कार्य-सूची (agenda) तैयार करना, (२) मन्त्रिमण्डल की कार्यवाहियों के लिये आवश्यक स्मृति-पत्रों व अन्य आलेखों को मन्त्रियों में घुमाना, (३) मन्त्रिमण्डल और उसकी समितियों की बैठको के आहूत करने की सूचना देना, (४) मन्त्रिमण्डल और उसकी समितियों के निर्णयों का रेकार्ड रखना और उन्हें सम्बन्धित अधिकारियों में घुमाना तथा समितियों की रिपोर्ट तैयार करना, और (५) मन्त्रिमण्डल के आदेशों के अधीन मन्त्रिमण्डल के पत्रों और निर्णयों का रेकार्ड रखना । इस सचिवालय में एक सचिव और कई संयुक्त उन व महायुक्त सचिव, कुछ आर्थिक व आकिक परामर्श-दाता तथा अनेक निम्न कर्मचारी कार्य करते हैं ।

मन्त्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective Responsibility)—  
 भारत के संविधान में स्पष्ट रूप से प्रधान मन्त्री के पद और मन्त्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व का उल्लेख है । सामूहिक अथवा संयुक्त उत्तरदायित्व का अर्थ सरल शब्दों में यही है कि मन्त्रिमण्डल के निर्णयों के लिये मन्त्रि-समुदाय के सभी सदस्य उत्तरदायी हैं । लोक सभा का विद्रोह खो देने पर सम्पूर्ण मन्त्रि-समुदाय के सभी सदस्यों को त्याग-पत्र देना पड़ेगा । प्रधान मन्त्री के त्याग-पत्र का भी यही परिणाम होगा । मन्त्रिमण्डल एक साथ तैरते अथवा डूबते हैं । इसका यह भी अभिप्राय है कि यदि मन्त्रिमण्डल की बैठक में निर्णय-विरोध का किसी मन्त्री ने विरोध किया हो तो भी सदन में तथा बाहर उसे उस निर्णय के पक्ष में बोलना व मत देना होगा, अन्यथा उसे त्याग-पत्र देना पड़ेगा । किन्तु यदि कभी कोई मन्त्री किसी प्रश्न पर अविवेक से मन्त्रिमण्डल के परामर्श बिना कोई ऐसा निर्णय कर बैठे जिसका सदन में घोर विरोध हो और मन्त्रिमण्डल उसके लिये केवल उसी मन्त्री को उत्तरदायी समझे तो केवल उसी अकेले मन्त्री को त्याग-पत्र देना पड़ेगा । मन्त्रिमण्डल द्वारा निर्धारित नीति से विरोध होने की दशा में विरोधी मन्त्री को त्याग-पत्र देना उचित है । राज्य पुनर्गठन के सम्बन्ध में बम्बई के प्रश्न पर श्री सी० डी० देशमुख ने अपना पद त्यागा । किन्तु मन्त्रिमण्डल में कोई विरोध न होते हुये भी अरियालुर की गम्भीर रेल दुर्घटना के परिणामस्वरूप स्व० लालबहादुर शास्त्री ने मन्त्री पद से त्याग-पत्र दिया था; क्योंकि उन्होंने यह अनुभव किया था कि दुर्घटना के लिये विभाग के अध्यक्ष के नाते वह स्वयं भी उत्तरदायी थे । उन्होंने अन्य मन्त्रियों के सामने एक उच्च उदाहरण रखा था और प्रधान मन्त्री ने इस सम्बन्ध में उनकी बहुत सराहना की थी । मन्त्रि-परिषद् का उत्तरदायित्व लोक-प्रिय सदन के प्रति है,

क्योंकि जनता उसे प्रत्यक्ष चुनाव द्वारा चुनती है।<sup>18</sup> संसद के प्रति उत्तरदायित्व को कई प्रकार से लागू किया जाता है, जिनमें ये मुख्य है—संसद के मन्त्रियों से प्रश्न पूछना, बजट पर वाद-विवाद, काम रोको प्रस्ताव, सरकार द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदनों पर वाद-विवाद तथा अविश्वास अथवा निन्दा का प्रस्ताव।

**गोपनीयता का सिद्धान्त (Principle of Secrecy)**—प्रत्येक मन्त्री को अपना पद ग्रहण करने के पूर्व गोपनीयता की शपथ लेनी होती है। मन्त्रिमण्डल की बैठकों की कावार्थही पूर्णतया गोपनीय होती हैं और किसी भी मन्त्री को उसके सम्बन्ध में कोई भेद नहीं खोलना चाहिए। इनके निर्णयों को उपयुक्त अवसर आने पर संसद व जनता के सामने रखा ही जाना है किन्तु इससे पूर्व कोई भी मन्त्री उनके विषय में किसी प्रकार की भी सूचना किसी अन्य व्यक्ति को देने पर दोषी होगा और उसे पद त्याग करना पड़ेगा। परन्तु यदि किसी प्रश्न पर मन्त्रिमण्डल के बहुमत निर्णय से किसी मन्त्री का विरोध इस सीमा तक है कि वह त्याग-पत्र दे दे तो उसे त्याग-पत्र स्वीकृत हो जाने पर अपने त्याग-पत्र देने के कारणों पर संसद में वक्तव्य देने का अधिकार होता है, जिसके द्वारा वह मन्त्रिमण्डल की गुप्त कार्यवाही को भी प्रकाश में लाता है।

—'o'—

18 "In a Parliamentary system of Government, the executive is responsible to the legislature. As such, the Council of Ministers hold their offices not as a grace of the President (of literally during his pleasure) but because of the confidence of Parliament, which they enjoy..... There can be no conflict between the will of Parliament, the representative of the electorate and that of the President. If at all there arises such a conflict, the will of Parliament ought to prevail."

## भारत की संसद

### १. भारत की संसद

भारत के संविधान में लिखा है : संघ के लिए एक संसद होगी जो राष्ट्रपति और दो सदनों को मिलाकर बनेगी, जिनके नाम क्रमशः राज्य सभा और लोक सभा (Council of State and House of the People) होंगे। अब दोनों सदनों के नाम हिन्दी में ही राज्य सभा व लोक सभा स्वीकृत हो गये हैं। राष्ट्रपति संसद के किसी भी सदन का सदस्य नहीं होता, किन्तु वह उनका वैसे ही अनिवार्य अंग है जैसे कि ब्रिटेन में ताज (Crown) होता है।

राज्य सभा की रचना—संविधान के अनुसार इसमें अधिक से अधिक २५० सदस्य हो सकते हैं, जिनमें से १२ सदस्य, जिन्हें कि साहित्य, विज्ञान, कला, सामाजिक सेवा आदि में विशेष ज्ञान अथवा व्यावहारिक अनुभव प्राप्त हो, राष्ट्रपति द्वारा नामजद किये जाते हैं, शेष सदस्यों को चुना जाता है। प्रथम राज्य सभा में

राज्य	सदस्य संख्या	नाम राज्य या संघीय क्षेत्र	सदस्य संख्या
आंध्र प्रदेश	१८	पंजाब	७
असम	७	राजस्थान	१०
बिहार	२२	उत्तर प्रदेश	३४
गुजरात	११	प० बंगाल	१६
महाराष्ट्र	१६	जम्मू और काश्मीर	४
केरल	६	दिल्ली	४
मध्य प्रदेश	१६	हिमाचल प्रदेश	२
हरियाणा	५	मनीपुर	१
मद्रास	१८	त्रिपुरा	१
मैसूर	१२	गोवा, डामन, ड्यू	१
उड़ीसा	१०	पॉन्डिचेरी	१
		नागालैंड	१

कुल सदस्यों की संख्या २०५ निर्वाचित + १२ नामजद थी। सन् १९५६ में राज्यों का पुनर्गठन होने के बाद संविधान के ७वें संशोधन अधिनियम के अनुसार राज्य सभा के कुल सदस्यों की संख्या २२० हो गई थी और वर्तमान राज्य सभा में १२ नामजद सदस्यों के अतिरिक्त अन्य सदस्यों की कुल संख्या २२८ है। विभिन्न राज्यों तथा सघीय क्षेत्रों के प्रतिनिधियों की संख्या पिछले पृष्ठ पर दी गई है :

निर्वाचित प्रतिनिधियों का चुनाव विभिन्न राज्यों की विधान सभायें अप्रत्यक्ष प्रणाली से करती है। सघीय क्षेत्रों के प्रतिनिधि क्षेत्रीय परिषदों द्वारा चुने जाते हैं। राज्य सभा के प्रतिनिधियों का चुनाव आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति (proportional representation) के अनुसार एकल संक्रमणीय मत (single transferable vote) द्वारा होता है। राज्य सभा के सदस्यों का कार्यकाल ६ वर्षों का है और प्रति २ वर्षों बाद उसके ३ सदस्यों का निर्वाचन होता है। अतएव राज्य सभा एक स्थायी सदन है। इससे एक बात स्पष्ट है कि विभिन्न राज्यों को राज्य सभा में समान प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं है। यह संयुक्तराज्य अमेरिका और स्विट्जरलैंड की व्यवस्था से भिन्न है। हमारे संविधान निर्माताओं ने प्रतिनिधित्व का आधार क्षेत्र, जनसंख्या और सामान्य महत्व को माना है। कुछ विचारकों के अनुसार यह मघात्मक सिद्धान्त से गिरना है। भारतीय संसद के उच्च सदन के अधिकांश सदस्यों का परोक्ष निर्वाचन होता है, जबकि संयुक्तराज्य अमेरिका और आस्ट्रेलिया को सीनेटो में उनका चुनाव प्रत्यक्ष ढंग से होता है, किन्तु भारत की राज्य सभा में नामजद सदस्य केवल १२ होते हैं जबकि कनाडा की सीनेट में सभी सदस्यों को गवर्नर-जनरल जीवन भर के लिए नामजद करता है और ब्रिटेन की लाउड सभा के अधिकांश सदस्य तो वशानुगत ही होते हैं।

लोक सभा की रचना—मौलिक संविधान में लोक सभा की रचना के सम्बन्ध में ये बातें दी हुई हैं—(१) कुल सदस्य संख्या ५०० से अधिक नहीं हो सकती, (२) विभिन्न राज्यों के प्रतिनिधियों का अनुपात जनगणना के आधार पर एकरूप होना चाहिए, (३) सघीय (Union) क्षेत्रों में प्रतिनिधित्व के लिए संसद कानून बना सकती है और (४) यदि राष्ट्रपति यह समझे कि आग्ल भारतीय समुदाय का लोक सभा में पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं हुआ है तो वह उनके दो प्रतिनिधियों को नामजद कर सकता है। निर्वाचन के हेतु विभिन्न राज्यों को अपने भूमिगत निर्वाचन-क्षेत्रों में बांटा जाता है। इस सम्बन्ध में भारत का संविधान कहता है कि निर्वाचन-क्षेत्रों का परिसीमन (delimitation) इस प्रकार किया जाये कि प्रति ७५ लाख जनसंख्या के लिए कम से कम एक तथा प्रति ५ लाख जनसंख्या के लिए अधिक से अधिक एक सदस्य चुना जाये। इंग्लैंड में कामन्स सभा के लिए ६० हजार और सोवियत संघ में संघ की सर्वोच्च सोवियत के लिए ३ लाख जनसंख्या के पीछे एक प्रतिनिधि चुना जाता है। ब्रिटेन और सोवियत संघ के निम्न सदस्यों के सदस्यों की कुल संख्या क्रमशः ६२५ और ६२२ है।

भारतीय सविधान में प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र से एक प्रतिनिधि वाली पद्धति (single member constituency system) को अपनाया गया है। ऐसी ही व्यवस्था ब्रिटेन में है, किन्तु फ्रांस में प्रानुपाती प्रतिनिधित्व (proportional representation) प्रणाली प्रचलित है। हमारे सविधान निर्माताओं ने ब्रिटेन के नमूने को स्वीकार किया और देश-हित में भी यही है, क्योंकि इसके फलस्वरूप स्वाधीन मन्त्रिमण्डल के निर्माण की सम्भावना कई गुनी बढ़ जाती है। फ्रांस अपने मन्त्रिमण्डलों के प्रस्थापन के लिए काफी बदनाम रहा। इसके पक्ष में यह तर्क भी दिया जा सकता है कि प्रानुपाती प्रतिनिधित्व प्रणाली वहाँ सफल हो सकती है जहाँ कि मतदाता शिक्षित हो तथा निर्वाचन-क्षेत्र छोटे हों। भारत के सविधान में यह भी व्यवस्था है कि प्रत्येक जनगणना के उपरान्त परिसीमन आयोग (Delimitation Commission) संसद के प्रादेशानुसार विभिन्न निर्वाचन-क्षेत्रों के प्रतिनिधित्व में आवश्यक परिवर्तन करेगा, किन्तु ऐसे परिवर्तनों का प्रभाव वर्तमान लोक सभा पर नहीं पड़ेगा।

इस प्रकार की व्यवस्था ब्रिटेन के सविधान में नहीं है, परन्तु ऐसी ही व्यवस्था सं० रा० अमरीका में है। किन्तु वहाँ पर उसके साथ एक दोष सम्बद्ध है। सं० रा० अमरीका के प्रत्येक राज्य में निर्वाचन-क्षेत्रों का विभाजन उस समय का सत्तारूढ़ दल इस प्रकार से करता है कि आगामी चुनाव में उसके सदस्य अधिक चुने जा सकें और विरोधी दल को अपेक्षाकृत कम स्थान मिलें। इसी दोष को जेरीमेंडरिंग (Gerrymandering) कहते हैं। भारत में ऐसा दोष उत्पन्न नहीं हो सकता, क्योंकि निर्वाचन-क्षेत्रों का परिसीमन निर्वाचन आयोग की देख-रेख में और संसद की अन्तिम स्वीकृति के अधीन किया जाता है। सविधान के आरम्भ से लेकर १० वर्ष की अवधि के लिए अनुसूचित वर्गों और जन-जातियों के लिए विभिन्न राज्यों में उनकी जनसंख्या के अनुपात में स्थान आरक्षित रखे गये थे। ऐसे निर्वाचन-क्षेत्र दो प्रतिनिधियों को चुनते थे, अतएव ये निर्वाचन-क्षेत्र दो सदस्यों वाले थे। यह विशेष व्यवस्था पिछड़े हुये वर्गों के लिए (किन्तु साम्प्रदायिक आधार पर नहीं) और केवल १० वर्ष की अवधि के लिए की गई थी।

लोक सभा की रचना सम्बन्धी हुये संशोधन और वर्तमान लोक सभा की रचना—सविधान के दूसरे संशोधन अधिनियम, १९५२ के द्वारा अनुच्छेद ८१ के संकशन (१) (ब) में यह परिवर्तन हुआ है—'जनसंख्या के प्रति ७,५०,००० के लिए एक सदस्य से कम नहीं' शब्दों को हटा दिया गया है। सविधान के द्वाे संशोधन अधिनियम, १९५६ से अनुच्छेद ३३४ को संशोधित किया गया और अनुसूचित वर्गों, जन-जातियों तथा आंग्ल-भारतीयों के लिए आरक्षित स्थानों की व्यवस्था आगामी १० वर्षों के लिए बढ़ा दी-गई। इस संशोधन के बाद ही दो सदस्यों वाले निर्वाचन-क्षेत्रों का अन्त कर दिया गया और सभी निर्वाचन-क्षेत्रों को एक सदस्य वाला बनाया गया अर्थात् अब आरक्षित स्थानों के लिये एक सदस्य

वाले ही निर्वाचन-क्षेत्र है। १०वें संशोधन अधिनियम, १९६१ के अनुसार दादरा व नगर हवेली का प्रशासन राष्ट्रपति के अधीन किया गया तथा १२वें संशोधन अधिनियम से गोआ, डमन व ड्यू को भारतीय संघ में एकीकृत कर द्वाँ संघीय क्षेत्र बनाया गया। राज्यों के पुनर्गठन के समय बने संविधान के ७वें संशोधन अधिनियम के अन्तर्गत लोक सभा की रचना इस प्रकार होगी—(१) विभिन्न राज्यों के भूमिगत निर्वाचन-क्षेत्रों द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों की संख्या ५०० से अधिक न होगी, (२) संघीय क्षेत्रों के प्रतिनिधियों की संख्या ३० से अधिक न होगी और उनके चुनाव की पद्धति ससद के कानून द्वारा विहित की जायेगी। वर्तमान लोक सभा (१९६७) में विभिन्न राज्यों और संघीय निर्वाचन-क्षेत्रों के प्रतिनिधियों की संख्या निम्न तालिका में दी गई है :

राज्य	सदस्य संख्या	राज्य या संघीय क्षेत्र	सदस्य संख्या
आन्ध्र प्रदेश	४१	केरल	१६
असम	१४	जम्मू-काश्मीर	६
बिहार	५३	दिल्ली	७
गुजरात	२४	हिमाचल प्रदेश	६
महाराष्ट्र	४५	मनीपुर	२
मध्य प्रदेश	३७	त्रिपुरा	२
मद्रास	३४	पाँडिचेरी	१
मैसूर	२७	नागालैंड	१
उड़ीसा	२०	गोआ, डमन, ड्यू	२
पंजाब	१३	अद्यत्मान-निकोबार	१
राजस्थान	२३	चण्डीगढ़	१
हरियाणा	६	लक्कादिव-मिनिकोय	१
वस्तर प्रदेश	८५	दादरा, नगर हवेली	१
५० वंगाल	४०	नेपा	१

वर्तमान (चौथे आम चुनाव के बाद बनी) लोक सभा में कुल सदस्यों की संख्या ५२३ है, जिसमें से विभिन्न राज्यों व संघीय क्षेत्रों द्वारा निर्वाचित सदस्यों की संख्या ५२० तथा राष्ट्रपति द्वारा नामजद सदस्यों की संख्या ३ है। नामजद सदस्यों में आन्ध्र-भारतीय समुदाय तथा असम के जन-जाति क्षेत्रों के प्रतिनिधियों की संख्या क्रमशः दो और एक है।

लोक सभा के सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष रीति द्वारा और वयस्क मताधिकार के आधार पर होता है। भारत जैसे विशाल देश में यह सबके जनतंत्र की स्थापना की ओर उठाया गया एक अत्यन्त ही साहसपूर्ण पग था जो सफल सिद्ध हुआ है। साथ ही पृथक् चुनावों के स्थान पर संयुक्त निर्वाचन-प्रणाली अपनाकर संविधान

निर्माताओं ने राष्ट्रीयता को सुदृढ़ करने के हेतु अत्यधिक महत्वपूर्ण निर्णय किया। भारत में मताधिकार के लिए वयस्क को २१ वर्ष का होना चाहिए जबकि सोवियत संघ में १८ वर्ष के नागरिकों को मताधिकार प्राप्त है। जिन व्यक्तियों पर किसी प्रकार की अयोग्यता लागू होती है, वे मतदाता नहीं रह सकते। साधारणतः उनके लिए वे ही अयोग्यताएँ हैं जो कि आगे ससद के सदस्यों के सम्बन्ध में बताई गई हैं। सन् १९५१-५२ के आम चुनावों में लगभग १७.३ करोड़ मतदाता थे। मतदाताओं की संख्या १९५७ में १९.४ करोड़ हो गई थी और १९६२ के चुनाव के समय यह संख्या २१.६ करोड़ हो गई।

संसद के सदस्यों की अवधि—राज्यसभा एक स्थायी सदन है। इसके लगभग एक-तिहाई सदस्य प्रति दूसरे वर्ष अपने स्थान खाली करते हैं। प्रथम राज्य सभा के चुनावों के पश्चात् लाटरी द्वारा यह निश्चय किया गया कि कौन से एक-तिहाई सदस्य २ वर्ष, कौन से दूसरे तिहाई ४ वर्ष बाद अपने स्थान खाली करने को थे। अब सभी रिक्त स्थानों के लिए सदस्यों का चुनाव ६ वर्ष की अवधि के लिए होता है। अन्य कई देशों में भी उच्च सदन स्थायी होता है अथवा सदस्यों की अवधि निम्न सदन के सदस्यों से लम्बी होती है। साधारणतः लोक सभा की अवधि ब्रिटेन की कॉमन सभा की भाँति ५ वर्ष होगी और इसकी गणना लोक सभा की प्रथम बैठक की तिथि से की जायेगी। किन्तु आपातकालीन उद्घोषणा के दौरान लोक सभा की अवधि को संसद के प्रस्ताव द्वारा एक बार में एक वर्ष के लिये बढ़ाया जा सकता है और आवश्यकतानुसार इसकी पुनरावृत्ति की जा सकती है। परन्तु उद्घोषणा के समाप्त होने के उपरान्त यह अवधि ६ माह से अधिक नहीं बढ़ाई जा सकती। ब्रिटेन में कॉमन सभा की अवधि में कानून द्वारा कोई भी परिवर्तन करने का अधिकार है। वहाँ पर व्यवहार में सत्तारूढ़ मन्त्रिमण्डल ही निश्चय करता है कि कॉमन सभा का विघटन कब किया जाये, क्योंकि उसके उपरान्त शीघ्र ही नये चुनाव किये जाते हैं। ऐसा निश्चय मन्त्रिमण्डल अपने दलगत हित में चुनाव के लिए मुझपत्तर पाने अथवा विरोधी दल व जमानत के जोर दिये जाने पर ही करता है।

सदस्यों की अर्हताएँ (Qualifications)—संसद के लिए उम्मीदवारों को (१) भारत का नागरिक होना आवश्यक है, (२) लोक सभा और राज्य सभा के लिए उम्मीदवारों को आयु क्रमशः २५ और ३० वर्ष होनी चाहिए, (३) उम्मीदवारों में वे सत्र योग्यताएँ भी होनी चाहियें जो समद उनके लिए कानून द्वारा विहित करे। कोई भी व्यक्ति संसद के दोनों सदनों अथवा संसद के किसी सदन व राज्य विधान-मण्डल का एक साथ सदस्य नहीं रह सकता। पूर्वोक्त अर्हताओं के होते हुये उम्मीदवारों में इनमें से कोई घनहंता नहीं होनी चाहिए— (१) मन्त्री पद तथा संसद के किसी कानून द्वारा मुक्त (जिनमें अब अन्य श्रेणियों के मन्त्रियों के पद भी मुक्त हो गये हैं) पदों को छोड़कर भारत अथवा किसी राज्य सरकार के अधीन नाम के पद पर होना, (२) किसी भी अधिकारपूर्ण न्यायिक

द्वारा पागल घोषित किया जाना, (३) दिवालिया (insolvent) होना, (४) संसद के द्वारा बनाये गये किसी कानून के अन्तर्गत अयोग्य ठहराया जाना, जैसे चुनाव के सम्बन्ध में भ्रष्टाचार व अवैध कार्यवाहियों के लिये दोषी होने पर होता है। वास्तव में, संसद द्वारा पास किये गये जन प्रतिनिधित्व अधिनियम के अन्तर्गत उम्मीदवारों के लिये कोई विशेष योग्यता विहित नहीं की गई है, केवल कुछ नियोग्यताओं को उसमें बताया गया है। सदस्यों की योग्यता के विषय में हमारे प्रथम राष्ट्रपति डा० राजेन्द्र प्रसाद ने संविधान सभा में यह विचार प्रकट किया था :

मैं तो विधान-मंडलों के लिये कुछ अर्हतायें निर्धारित किया जाना चाहता हूँ। यह बात कुछ अनियमित है कि हम लोग ऊँची योग्यताओं पर बल दे जो कि कानून को लागू करते हैं और उन पर कोई भी योग्यता लागू न करें जो कानून बनाते हैं, सिवाय इसके कि वे चुने जायें। कानून बनाने वालों को बौद्धिक गुणों से युक्त होना ही चाहिये। साथ ही विचाराधीन विषयों पर सतुलित दृष्टिकोण, स्वतन्त्र रूप से कार्य करने की क्षमता और सदाचार होने चाहिये।

जन प्रतिनिधित्व अधिनियम १९५१ में दी गई कुछ अनर्हतायें निम्न प्रकार हैं

(१) भारतीय दण्ड विधान की धाराओं १७१ ई और एफ के अन्तर्गत किये गये अपराधों के लिये कारागार दण्ड प्राप्त व्यक्ति पर ६ वर्ष के लिये नियोग्यता लागू होती है (२) चुनाव सम्बन्धी भ्रष्टाचार के अपराध में दण्डित व्यक्ति पर ६ वर्ष के लिये नियोग्यता लागू होती है। ऐसे व्यक्तियों को चुनाव में एजेंट भी नहीं बनाया जा सकता। परन्तु ऐसी नियोग्यताओं को लिखित कारण के आधार पर निर्वाचन आयोग हटा सकता है। भ्रष्ट प्रथाओं (corrupt practices) में ये अपराध सम्मिलित हैं (अ) किसी भी उम्मीदवार अथवा उसके समर्थक द्वारा किसी मतदाता अथवा दूसरे उम्मीदवार को घूस देना; (आ) स्वतन्त्र मतदान में हस्तक्षेप के लिये अनुचित प्रभाव (undue influence) डालना; (इ) मूलजाति, जाति, सम्प्रदाय, धर्म आदि के नाम पर मत माँगने के लिये प्रविल करना अथवा धार्मिक चिन्हों का प्रयोग करना; (ई) अन्य उम्मीदवारों के विषय में झूठी बातों को प्रकाशित करना, (उ) पोलिंग स्थान तक या वहाँ से मतदाताओं को वापस ले जाने के लिये सवारी का प्रबन्ध करना; (ऊ) चुनाव पर नियत राशि में अधिक व्यय करना; और (ए) सरकारी अधिकारियों या उम्मीदवारों के सम्बन्ध में अधिकृत व्यय की धन-राशि १९५६ द्वारा विभिन्न निर्वाचनों के सम्बन्ध में अधिकृत व्यय की धन-राशि इस प्रकार निर्धारित की गई : लोक सभा के लिये (अ) एक सदस्य या दो और दो सदस्य वाले निर्वाचन क्षेत्रों में क्रमशः २५ और ३४ हजार रुपये,



राज्य विधान मन्त्रालयों के लिये एक सदस्य प्रौर दो सदस्यों वाले निर्वाचन क्षेत्रों में ४ में = प्रौर = में १२ हजार रुपये तक जो राज्य के क्षेत्र के अनुसार बढी हुई है।

लोक सभा (तथा राज्य विधान-मण्डलों) के चुनावों में उठने वाले सभी विवादों का निर्णय उच्च न्यायालय द्वारा नियुक्त न्यायाधिकरण (tribunals) करते हैं। यदि किसी निर्वाचित व्यक्ति के निर्वाचन पर कोई भी प्रश्न उठाना हो तो केवल चुनाव पेट्रीशन द्वारा ही ऐसा हो सकता है। चुनाव पेट्रीशन निम्नलिखित आधारों पर दिये जा सकते हैं

(अ) कि चुनाव तिथि पर निर्वाचित उम्मीदवार चुनाव के लिये योग्य नहीं था अथवा उन पर कोई नियोग्यता लागू होती थी; (आ) कि स्वयं जीते हुये व्यक्ति अथवा उसके एजेंट या समर्थक ने किसी प्रकार की भ्रष्ट प्रथा का पालन किया, (इ) कि किसी उम्मीदवार की नामजदगी का पत्र अनुचित ढंग से अस्वीकार किया गया, इत्यादि। न्यायाधिकरण के निर्णय के विरुद्ध कुछ विशेष दशाओं में उच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है। यदि किसी सदस्य को अयोग्य ठहरा दिया गया हो या उसने शपथ न ली हो तो उसे सदन की कार्यवाही में भाग लेने पर ५०० रुपये प्रतिदिन के हिसाब से जुर्माना देना होगा। कोई भी सदस्य अपना त्याग-पत्र सदन के अध्यक्ष को भेजकर अपना स्थान रिक्त कर सकता है। साथ ही यदि सदन का कोई सदस्य सदन की बैठक से बिना सदन की आज्ञा लिए लगातार ६० दिन तक अनुपस्थित रहता है तो सम्बन्धित सदन उसके स्थान को रिक्त घोषित कर सकता है।

## २. संसद का संगठन

सदनों के अधिकारों—राज्य सभा के कार्य-संचालन के लिए सभापति प्रौर एक उपसभापति होता है। भारत का उप-राष्ट्रपति इसका पदेन सभापति होता है। उप-सभापति का चुनाव जितना शीघ्र सम्भव हो सदन ही करता है। उप-सभापति का पद खाली हो जाता है (अ) यदि उसकी सदस्यता की अवधि समाप्त हो जाये, (आ) या वह स्वयं त्याग-पत्र द्वारा पद-त्याग कर दे या (इ) सभा के तत्कालीन सदस्यों के बहुमत से पास किये गये प्रस्ताव द्वारा उसे पदच्युत किया जाय। परन्तु ऐसा प्रस्ताव पेश होने से पहले १४ दिन की पूर्व अधि-सूचना देनी आवश्यक है। जब कभी सभापति व उप-सभापति दोनों के ही पद खाली हो जायें तो उस समय राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त सभा का कोई भी सदस्य सभापति का पद ग्रहण करेगा। परन्तु यदि किसी बैठक में सभापति व उप-सभापति दोनों ही अनुपस्थित हों तो कोई ऐसा व्यक्ति जो मसद की प्रक्रिया द्वारा निश्चित किया गया हो, सभापति के रूप में कार्य करता है।

लोक सभा—संगठित होने के बाद यथाशीघ्र अपने दो सदस्यों को अध्यक्ष (Speaker) और उपाध्यक्ष पदों के लिये चुनती है। उनके पद-त्याग व पदच्युति के सम्बन्ध में वही नियम है जो कि राज्य सभा के उप-सभापति के बारे में। परन्तु एक विशेषता यह है कि पुरानी लोक सभा के विघटन के बाद और नई लोक सभा की प्रथम बैठक के ठीक पहले तक वह अपने पद को खाली नहीं करेगा। साथ ही जब अध्यक्ष को उसके पद से हटाने के प्रस्ताव पर विचार किया जा रहा हो तो उसे उस कार्यवाही में भाग लेने, बोलने या मत देने का अधिकार नहीं है। जब कभी दोनों ही अध्यक्ष पद खाली हो जायें तो सदन का कोई भी ऐसा सदस्य अध्यक्ष पद पर कार्य करेगा जिसे राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाय। सभापति मण्डल अथवा नामिका (Panel of Chairmen) का सदस्य प्रमानुसार पद पर बैठेगा। लोक सभा द्वारा १९५६ में स्वीकृत प्रक्रिया नियम (१) के अनुसार यथास्थिति लोक सभा के प्रारम्भ पर या समय-समय पर अध्यक्ष सदस्यों में से अधिक से अधिक ५ सभापतियों के एक मण्डल को नामजद करेगा जिनमें से कोई एक अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष की अनुपस्थिति में, उनके कहने पर सभा में पदाधीन होता है। ऐसा उचित ही है, क्योंकि अध्यक्ष या उपाध्यक्ष सदैव ही और सभी बैठकों में अधिकांश समय के लिये उपस्थित नहीं रह सकते।

अध्यक्ष के कार्य और उसकी शक्तियाँ—उसके कार्य व उसकी शक्तियाँ सामान्यतः वही हैं जो अन्य देशों में सभा के पदाधिकारी की होती हैं। ब्रिटेन की कॉमन सभा के अध्यक्ष की भाँति लोक सभा के अध्यक्ष को सविधान से एक विशेष शक्ति मिली है। आवश्यकता पडने पर वह यह निर्णय करता है कि विधेयक विशेष धन विधेयक है या नहीं। उसके प्रमुख कार्यों और शक्तियों का संक्षिप्त वर्णन निम्न-लिखित है :

(१) वह सदन के नेता के परामर्श से विभिन्न विषयों के सम्बन्ध में वाद-विवाद का समय निर्दिष्ट करता है और वह राष्ट्रपति के उद्घाटन के उत्तर में दिये जाने वाले संबोधन पर होने वाले भाषणों की भी काल मीमा निर्दिष्ट कर सकता है। (२) वह सदन के नेता से परामर्श करके सदन का कार्यक्रम निर्दिष्ट करता है। (३) वही प्रश्नों को स्वीकार अथवा नियम विरुद्ध होने पर अस्वीकार करता है। (४) कोई भी सार्थ-जनिक महत्व के आवश्यक मामले पर विवाद करने के लिये पेश किया जाने वाला काम—रोको प्रस्ताव (adjournment motion) उसकी अनुमति मिलने पर पेश हो सकता है। (५) यदि उसकी आज्ञा से कोई विधेयक गजट में प्रकाशित हो जाता है तो उसे पेश करने के लिये किसी प्रस्ताव की आवश्यकता नहीं रहती। (६) प्रचुर समितियों (select committees) के सभापतियों को वही नियुक्त करता है। (७) किसी विचारार्थीन विधेयक पर वाद-विवाद स्थगित करने का प्रस्ताव उसकी

प्रनुमति से ही पंदा हो सकता है; (८) किसी भी प्रस्ताव के ग्राह्य अथवा प्रगल्भ होने का निरवयव यही करता है। (९) वह बजट सम्बन्धी भाषणों के लिये समय की सीमा निर्दिष्ट करता है। (१०) सदन और राष्ट्रपति के बीच सारा पत्र-व्यवहार उत्तरे ही द्वारा होता है।

(११) सदन के सदस्यों को भाषण देने की अनुमति वही देता है और वह यह भी निर्णय करता है कि भाषणों का क्रम क्या होगा। (१२) वह प्रक्रिया सम्बन्धी विवादास्पद प्रश्नों (Points of Order) पर निर्णय देता है, जो प्रस्तुत होता है। (१३) सदन में शान्ति व मुख्यस्था बनाये रखना उसका महत्वपूर्ण कार्य है। (१४) वह विभिन्न विधेयकों, प्रस्तावों आदि पर मतदान कराता है और उनका परिणाम घोषित करता है। (१५) यदि किसी सदस्य का आचरण अव्यवस्था उत्पन्न करने वाला हो तो वह उसे सदन से बाहर भेज सकता है। यदि कोई सदस्य उसकी आज्ञायें न माने व सदनो की कार्यवाही में लगातार बाधा डाले तो वह उसकी सदस्यता को निलम्बित (suspend) भी कर सकता है। (१६) यदि सदन में गम्भीर अव्यवस्था व अशांति उत्पन्न हो जाये तो वह उसका कार्य स्थगित या निलम्बित कर सकता है। (१७) वह दरसकों के प्रवेश का नियन्त्रण कर सकता है और उन्हें किसी भी समय बाहर जाने की आज्ञा दे सकता है। (१८) वह सदन की कार्यवाही से ऐसे शब्दों को अपने विवेकानुसार निकाल देने का आदेश दे सकता है जो उसकी समझ में अशिष्ट अथवा अससदीय (unparliamentary) हों। (१९) जब वह कुछ कहने के लिये खड़ा होता है, उस समय अन्य सदस्यों को बँठ जाना आवश्यक है और कोई भी सदस्य सदन के बाहर नहीं जा सकता।

भारत, ब्रिटेन और संयुक्त राज्य अमरीका में अध्यक्ष पद सम्बन्धी परम्परायें—ब्रिटेन की लोक सभा के अध्यक्ष पद के सम्बन्ध में सबसे अधिक महत्वपूर्ण परम्परा उसकी निष्पक्षता (impartiality) है। इस पद पर चुने जाने के बाद अध्यक्ष राजनीति से पूर्णतया अलग हो जाता है।<sup>1</sup> हरमन फाइनर के मतानुसार, "जितना मनुष्य से सम्भव है, सभा के नियम और व्यवहार उसके निजी मत की स्थापना के बिना ही सजीव हो उठते हैं।" ग्रॉग के शब्दों में, "सभा भवन के अन्दर ही नहीं अपितु बाहर भी अग्रैजी स्पीकर दलबन्धियों की छाया मात्र से अलग रहता

1 "From the moment the man occupies the chair of the Speaker he is expected to shake off and leave behind all parties. Once invested with the wig and gown of office he has no longer any political opinions and must administer exactly the same treatment to his political friends and opponents."

है। सार्वजनिक रूप से दलगत प्रश्नों पर वह अपना मत कभी नहीं व्यक्त करता, वह अपने दल की सभा में कभी नहीं आता, उसका दल के पत्रों से कोई सम्पर्क नहीं, वह राजनीतिक क्लबों में कभी पाँव भी नहीं रखता, वह अपने पुनर्निर्वाचन के लिये भी अभियान नहीं करता।" इसी कारण वहाँ के अध्यक्ष को अधिक धाँवर प्राप्त है और वह नाम ही "गौरव और निष्पक्षता" का पर्यायवाची बन गया है। ब्रिटेन में तो यह परम्परा यहाँ तक पड़ गई है कि नये निर्वाचनों के समय उसके निर्वाचन क्षेत्र से विरोधी दल अपना उम्मीदवार भी खड़ा नहीं करता और उसके पुनर्निर्वाचन पर वही फिर से अध्यक्ष चुना जाता है, चाहे इस बार बहुमत विरोधी दल का हो। हरमन फाइनर के अनुसार, "इसके सर्वथा विपरीत सं० रा० अमरीका के प्रतिनिधि सदन का अध्यक्ष निष्पक्ष नहीं होता। आजकल भी वह बहुमत दल के नेताओं में से एक होता है। सन् १९११ के पूर्व तो वह सरकार की विधायी शाखा का दलीय नेता होता था।" वह वाद-विवाद में भाग लेता है, वह मतदान करता है और उसके स्थान के लिये चुनाव सघर्ष होता है... वह बहुमत दल का माना हुआ प्रतिनिधि होता है, और बहुधा दलीय मन्त्रणाओं में भाग लेता है।"

भारत के संविधान में अध्यक्ष की स्थिति को निष्पक्ष और स्वतन्त्र बनाने के लिए निम्न तीन उपबन्ध दिये गये हैं :

(१) उसका वेतन और भत्ते सघ (अथवा राज्य) की मर्चित निधि पर भारत है। [अनु० ११२ (३)]

(२) उसे केवल समान मत आने की दशा में ही मत देने का अधिकार है। [अनु० १०० (१)]

(३) उसे उसके पद से केवल सदन के मकल्प ही द्वारा जो कि विधेय बहुमत में पास किया गया हो, हटाया जा सकता है। (अनु० ६४)।

भारत में अध्यक्ष की स्थिति ब्रिटेन और सं० रा० अमरीका के अध्यक्षों के कुछ बीच में है। भारत में अभी तक यही परम्परा पड़ी है कि अध्यक्ष सम्भावना के अन्दर पूर्णतया निष्पक्ष रहे, जहाँ तक हो सके दल के विचार विनिमयों और निश्चयों से अलग रहे, किन्तु वह अपने दल से अध्यक्ष बनने पर भी सम्बन्ध विच्छेद नहीं करता। फिर भी चुनाव के बाद लोक सभा का अध्यक्ष दल की बैठकों में भाग नहीं लेता और न ही वह पुस्तकालय अथवा लाँबी में सदस्यों से मिलता है। उपाध्यक्ष अपने दल की राजनीति में भाग लेता है, किन्तु दोनों ही सक्रिय दलगत राजनीति से दूर रहते हैं। यही परम्परा राज्यों में चल रही है। वास्तव में इस प्रकार सन् १९३५ के संविधान के अन्तर्गत बने विधान-मण्डलों में हुआ। यू० पी० की विधान सभा के अध्यक्ष पुरुषोत्तमदास टण्डन ने उस समय अपने पद सम्बन्ध में अपना मत निम्नलिखित शब्दों में व्यक्त किया था :

'मैं कॉमन सभा के आचारों में विश्वास नहीं करता। मैं फ्रांस, मयुक्त राज्य और उन अन्य राज्यों के आचारों में विश्वास करता हूँ जो

अध्यक्ष को राजनीति में भाग लेने की अनुमति देते हैं। यदि वह ऐसा नहीं करता तो आप एक तृतीय कोटि के व्यक्ति या एक कामचलाऊ व्यक्ति अथवा एक न्यायकर्ता को पा सकते हैं, किन्तु एक प्रभावशाली राजनीतिज्ञ को नहीं।"

परन्तु अध्यक्ष के लिये सदन के बाहर सक्रिय दलबन्दी से सम्बद्ध रहते हुये सदन के भीतर पूर्णतया निष्पक्ष होना एक अत्यन्त कठिन कार्य है। लोक सभा के प्रथम अध्यक्ष जो० यो० मावलंकर ने कहा था 'भारतीय अध्यक्ष पूर्णतया निर्दलीय व्यक्ति रहेगा, अर्थात् वह दल की बैठको व प्रवादो में भाग नहीं लेगा। परन्तु अध्यक्ष बन जाने पर वह अपने राजनीतिक सम्बन्ध का अन्त नहीं कर देगा। अतः में कांग्रेसी हूँ।' यह स्पष्ट करते हुए कि उन्होंने दल के आधार पर चुनाव क्यों लडा, उन्होंने कहा था 'हमें अभी राजनीतिक दलों का विकास करना है और अध्यक्ष पद सम्बन्धी स्वस्थ अभिसमयों का भी जिसका मिडान्त यह है कि जब कोई व्यक्ति एक बार अध्यक्ष बन जाता है, कोई भी दल निर्वाचित-क्षेत्र तथा सदन में उसके चुनाव का विरोध नहीं करता। बिना तदनुकूली अभिसमय के अध्यक्ष से यह आशा करना कि वह दोनों में पूर्णतया सम्बन्ध विच्छेद करले, विरोधी आशाये रखना होगा।'<sup>2</sup> यदि पुरुषोत्तम दास टण्डन और मावलंकर जैसे महान् पुरुष ऐसा करने में सफल भी हो सके तो यह बात अन्य साधारण व्यक्तियों के बारे में सच नहीं हो सकती। इसके अतिरिक्त विरोधी दल वालों को ऐसे अध्यक्षों को पूर्ण निष्पक्षता में विश्वास होना कठिन है।

सन् १९५१ में भारतीय विधान-मण्डल में अध्यक्षों के एक सम्मेलन में यह प्रस्ताव स्वीकार किया गया था कि ब्रिटेन की भाँति उनका निर्वाचन निर्विरोध हो। उस समय राष्ट्रीय कांग्रेस की ओर से जवाहरलाल नेहरू ने कहा था कि इस बात की क्या गारन्टी है कि उनका विरोध न किया जायेगा। मावलंकर ने इस सम्बन्ध में अन्य दलों के नेताओं से इस प्रश्न पर पत्र-व्यवहार किया परन्तु कोई फल नहीं निकला। प्रथम आम चुनाव में अधिकतर राज्यों में कांग्रेस को बहुमत मिला

2 Declaring and affirming his party attachment, Speaker Mavalankar said :—"But the Indian Speaker acting as such will be absolutely a non party-man, meaning thereby that he keeps aloof from party deliberations and controversies; he does not cease to be a politician merely by the fact of his being a Speaker...., therefore, continue to be Congressman."

In order to explain why he contested the election on a party label, he said : "We have yet to evolve political parties and healthy conventions about Speakership, the principle of which is that, once a Speaker, he is not opposed by any party in the matter of his election, whether in the constituency or in the House so long as he wishes to continue as a Speaker. To expect the Speaker to be out of parties altogether without the corresponding convention is perhaps entertaining contradictory expectations."

More, S. S., *Practice and Procedure Indian Parliament*, p. 79.

और प्रयत्न यही किया गया कि पुराने अध्यक्षों को अध्यक्ष बनाया जाए, परन्तु परिस्थितियों के अनुसार यह अनिवार्य रूप से न हो सका। इस प्रश्न को मावलंकर ने कांग्रेस कार्य समिति के विचारार्थ रखा, जिसने अप्रैल १९५४ में यह प्रस्ताव पास किया—“कार्य समिति ने जी० बी० मावलंकर के इस आशय के पत्र पर, कि अध्यक्ष पदों का चुनाव निर्विरोध हो ऐसी परम्परा डाली जाये, विचार किया और अनुभव किया कि वर्तमान में इस प्रश्न में अन्य दलों के अन्तर्ग्रस्त होने के कारण यह परम्परा डालना सम्भव नहीं।”

हमें आशा यही करनी चाहिये कि ऐसी परम्परायें पड़ें। जब तक ऐसा हो अध्यक्षों को डा० राधाकृष्णन की इस युक्ति का अक्षरशः पालन करना चाहिये : “मैं किसी दल का नहीं हूँ अर्थात् मैं सभी दलों का हूँ। मेरा प्रयास संसदीय जनतन्त्र की उच्च परम्पराओं का निर्वाह करना और प्रत्येक दल के प्रति न्याय और निष्पक्षता बरतना होगा जिसमें किसी के प्रति दुर्भाव न हो और सभी के प्रति सद्भाव रहे।” सन् १९५३ में हुये अध्यक्षों के सम्मेलन (Speaker's Conference) के अवसर पर उद्घाटन भाषण में लोक सभा के तत्कालीन अध्यक्ष ने कहा था कि जब तक विधान-मण्डल कार्यपालिका के विरुद्ध अपनी स्वतन्त्रता को प्रकट न कर सके प्रजातन्त्र व्यवस्था संसदीय शासन के लिये कोई आशा नहीं की जा सकती। अध्यक्ष और विधान-मण्डल के सचिवालय की स्वतन्त्रता वास्तविक प्रजातान्त्रिक निकायों के रूप में विधान-मण्डलों के अस्तित्व के लिए अति आवश्यक है।<sup>3</sup>

भारत में अध्यक्ष-पद सम्बन्धी अभिमतियों के बारे में विरोध रूप से उल्लेखनीय बात यह है कि हमारे देश में लोकसभा के अतिरिक्त राज्यों की विधान सभायें भी हैं। अतएव स्वस्थ अभिमतय सभी अध्यक्षों के बारे में डाले जाने चाहियें। यहाँ यह बात भी ध्यान देने की है कि चौथे आम चुनावों के बाद कई राज्यों में कांग्रेस बहुमत प्राप्त करने में असफल रही; ऐसे राज्यों में पुराने विरोधी दलों ने मिलकर गैर-कांग्रेसी अध्यक्ष चुने और मधिमंडल भी बनाये। संयुक्त मोर्चे (United Front) के मन्त्रिमण्डल के कार्यकाल में पश्चिमी बंगाल की विधान सभा के अध्यक्ष ने सब परम्परायें तोड़कर और निष्पक्षता का लेना मात्र भी ध्यान न रखते हुए मन्त्रिमण्डल का साथ दिया और गवर्नर तक के आदेशों का पालन न किया। फलस्वरूप पश्चिमी बंगाल में राष्ट्रपति-शासन लागू हुआ। कुछ भिन्न परिस्थितियों में पंजाब विधान

3 “Unless Parliament is in a position to assert its independence as against the executive, there can be no hope of real democracy or Parliamentary Government, and it becomes more difficult where members are organised as parties...The independence of the Speaker and the Legislative Secretariat is therefore a matter very vital and essential for the proper discussion, freedom of speech and free expression of opinion, but for the very existence of legislatures as really democratic bodies and not really handmaids to the executive.”—(Speaker of the Lok Sabha in 1954.)



आचरण के लिए दण्ड दे सकता है जो मसदीय कदाचार में गिने जायें। सदन अपने सदस्यों तथा बाहरी व्यक्तियों को अपने अधिकारों का प्रति-प्रमण करने पर दण्ड भी दे सकता है।

लोक सभा की प्रक्रिया के नियम २४४ के अनुसार कोई भी सदस्य अध्यक्ष की सहमति से कोई ऐसा प्रश्न उठा सकता है जिसमें या तो किसी सदस्य के या मदन के या उमकी किसी समिति के विशेषाधिकार का भंग अन्तर्ग्रस्त हो। अनुमति प्राप्त विशेषाधिकार प्रश्न पर सदन स्वयं विचार कर सकता है अथवा उसे विशेषाधिकार समिति को सौंप सकता है। प्रक्रिया नियम २४६ के अनुसार 'यथास्थिति' लोक सभा के प्रारम्भ पर या समय-समय पर अध्यक्ष एक विशेषाधिकार समिति को नामजद करना है, जिसमें १५ से अधिक सदस्य नहीं हो सकते। इन समिति का मुख्य कार्य यह है कि वह अपने सामने आये प्रश्नों पर विचार करके यह निर्णय करे कि उनमें में किसी भी मामले में सदन के विशेषाधिकारों का प्रतिप्रमण हुआ है अथवा नहीं। अपने निर्णय की रिपोर्ट और क्या कार्यवाही की जाये, इस आराय की सिफारिशें यह समिति सदन को पेश करती है। आवश्यकता पड़ने पर सदन विशेष तबय समिति (Special ad hoc committee) भी किसी सदस्य के आचरण की जांच करने के लिये नियुक्त कर सकता है और मदन को उसकी सिफारिश पर उस सदस्य के विरुद्ध कार्यवाही का भी अधिकार है। ऐसी एक समिति सन् १९५१ में एक सदस्य के बारे में नियुक्त की गई थी, जिसे उस सदस्य को बम्बई की एक फर्म में व्यापारिक सम्बन्धों के बारे में जांच का कार्य सौंपा गया था। उस समिति ने सर्वसम्मति से यह रिपोर्ट दी कि उस सदस्य का कार्य सदन की प्रतिष्ठा के लिए अपमानजनक था, किन्तु जब संसद उस पर विचार कर रही थी तो उस सदस्य ने त्याग-पत्र दे दिया, फिर भी सदन ने यह प्रस्ताव पास किया कि उस सदस्य को मसद की सदस्यता से वंचित किया जाये।

संसद के सत्र व उसकी बैठकें (Sessions of Parliament and its sittings)—संसद के वर्ष में कम से कम दो सत्र होने आवश्यक है; क्योंकि संसद के बीच सत्र की अन्तिम बैठक और आगामी सत्र की प्रथम बैठक के बीच ६ माह से अधिक का अन्तर नहीं होना चाहिए। राष्ट्रपति जहाँ और जिस समय उचित समझे संसद अथवा उसके एक सदन को आहूत (summon) कर सकता है। दोनों सदन अपनी बैठकें जब चाहें स्थगित (adjourn) कर सकते हैं, और अगली बैठक की तिथि निर्दिष्ट कर सकते हैं। परन्तु संसद का सत्रावसान (prorogation) सदैव सत्र के अन्त में केवल राष्ट्रपति के आदेश से ही होता है। राष्ट्रपति ही संसद अर्थात् लोक सभा का विघटन (dissolution) कर सकता है। ब्रिटेन में कॉमन सभा के विघटन का निश्चय पूर्णरूप से मन्त्रिमण्डल और प्रधान मन्त्री की इच्छा पर होता है, क्योंकि ताज कॉमन सभा को प्रधान मन्त्री के परामर्श पर ही विघटित कर सकता है। भारत में ब्रिटेन की परम्परा अपनाई जायेगी, ऐसा आवश्यक नहीं है।



पर्याप्त कभी राष्ट्रपति प्रधान मन्त्री के परामर्श के अनुसार लोकसभा को विघटित न करे, ऐसा सम्भव हो सकता है, विशेष रूप से ऐसी परिस्थितियों में जबकि दूसरा मन्त्रिमण्डल बनाया जा सके। प्रत्येक नये मसद पर मदन में स्थान ग्रहण करने में पूर्व मन्त्रिमण्डल के प्रति निष्ठा का शपथ लेनी होती है।

सभी प्रश्नों पर, उनको छोड़कर जिनके विषय में मन्त्रिमण्डल में अन्य व्यवस्था है, मसद के दोनों सदनों अथवा उनकी समुक्त बैठक में अध्यक्ष के अतिरिक्त उपस्थित तथा मत देने वाले सदस्यों के बहुमत में निर्णय होता है। किसी प्रश्न के पक्ष और विपक्ष में समान मतदान की अवस्था में अध्यक्ष अपना निर्णायक मत (casting vote) देता है। दोनों सदनों की कार्यवाही के संचालन के लिये आवश्यक है कि उसकी बैठक में कुल सदस्यों की संख्या का  $\frac{1}{2}$  उपस्थित हो। यदि बैठक के दौरान गणपूर्ति (quorum) न हो तो अध्यक्ष बैठक को स्थगित (adjourn) अथवा निलम्बित (suspend) कर सकता है। साधारणतया मसद का कार्य हिन्दी या अंग्रेजी में किया जा सकता है, परन्तु यदि कोई सदस्य इन दोनों भाषाओं में अपने विचार व्यक्त न कर सके तो सदन का अध्यक्ष उसे अपनी मातृ-भाषा में बोलने की अनुमति दे सकता है। यदि मसद ने कानून द्वारा कोई दूसरी व्यवस्था न की तो मन्त्रिमण्डल के प्रारम्भ के १५ वर्ष बीतने पर मसद की कार्यवाही केवल हिन्दी में ही होगी।

राष्ट्रपति का विशेष अभिभाषण—निर्वाचन के पश्चात् सत्र की प्रथम बैठक में तथा वर्ष के प्रथम सत्र की पहली बैठक में राष्ट्रपति दोनों सदनों की समुक्त बैठक को सम्बोधित करता है। परन्तु अनुच्छेद ८७ (१) के अन्तर्गत मूल प्राविधान, जिसमें अब नगोधन हो चुका है, इस प्रकार था : प्रत्येक सत्र के आरम्भ पर राष्ट्रपति दोनों सदनों की समुक्त बैठक में सम्बोधन करेगा और संसद को उसमें ग्राह्य किये जाने का कारण बतायेगा। इस अभिभाषण की रचना मन्त्रिमण्डल के द्वारा की जाती है और इसमें उसकी नीति का ही वर्णन होता है। प्रत्येक सदन की प्रक्रिया के नियमों में ऐसे अभिभाषण पर सबसे पहिले वाद-विवाद करने की व्यवस्था की जानी आवश्यक है। वाद-विवाद मन्त्रिमण्डल की ओर से किसी सदस्य के इस प्रस्ताव पर, कि राष्ट्रपति को भाषण के लिए धन्यवाद दिया जाये, होता है। विरोधी दल के प्रतिनिधि उस पर सशोधन पेश कर सकते हैं और उसकी आलोचना भी करते हैं। मन्त्रिमण्डल के समर्थक उसका उत्तर देते हैं। साधारणतया वह प्रस्ताव पास हो जाता है। यदि कभी यह पास न हो तो इसका अर्थ यह होगा कि मदन को मन्त्रिमण्डल में विश्वास नहीं है।

उपरोक्त प्रक्रिया ब्रिटेन में प्रचलित ताज के भाषण (Speech from the Throne) के ही अनुरूप है। राष्ट्रपति को यह भी अधिकार है कि वह जब उचित समझे सदनों की समुक्त अथवा अलग-अलग बैठकों में भाषण दे सकता है और सदस्यों को उस प्रयोजन के लिए उपस्थित होने का आदेश भी दे सकता है।

राष्ट्रपति ससद को अपने सन्देश भी भेज सकता है। जब कभी इस प्रकार का सन्देश ससद को प्राप्त होगा तो जहाँ तक सम्भव होगा चीघ्र ही संसद उस सन्देश पर अथवा सदेश द्वारा जिस विषय की ओर सकेत किया गया हो उस विषय पर विचार करेगी। संघ के प्रत्येक मन्त्री और महान्यायवादी को यह अधिकार मिला है कि वह ससद के किसी भी सदन की संयुक्त बैठक या संसद की उन समितियों की, जिनका उसे सदस्य बनाया जाये, कार्यवाहियों में भाग लेने का अधिकार है। परन्तु मन्त्री केवल उसी सदन में मतदान का अधिकारी होता है जिसका कि वह सदस्य हो और महान्यायवादी ससद सदस्य न होने के कारण मतदान नहीं कर सकता।

कार्य-संचालन—प्रत्येक सदन में सदस्यों की उपस्थिति का एक रजिस्टर रहता है, जिसमें सदस्यगण अपना स्थान ग्रहण करने से पूर्व हस्ताक्षर करते हैं। पहला घण्टा प्रश्नोत्तर को दिया जाता है। उसके बाद सदन के लिए नियत कार्य-सूची के विभिन्न विषयों को क्रमवार विचार के लिए लेना है। इनका क्रम साधारणतया यह रहता है—काम रोको प्रस्ताव, सकल्प, अविश्वास का प्रस्ताव, वाद-विवाद के लिए अन्य प्रस्ताव, विधायी तथा वित्तीय कार्य। अन्य कार्यों में समय-समय पर मन्त्रियों द्वारा नीति सम्बन्धी वक्तव्य देना तथा सदन की भेज पर पत्रों और आलेखों को रखना सम्मिलित है। काम-रोको प्रस्ताव, सकल्प और प्रश्नों के सम्बन्ध में आवश्यक विवेचन आगे के पृष्ठों में दिया गया है। अतएव यहाँ पर वाद-विवाद बन्द करने की विधियों के विषय में कुछ बताना उचित होगा। किसी भी विचाराधीन विषय पर चल रहे वाद-विवाद का अन्त कराने के लिए प्रस्ताव (closure motion) पेश किया जा सकता है। ऐसा प्रस्ताव कोई भी सदस्य पेश कर सकता है और यदि सदन उसे स्वीकार कर ले तो वाद-विवाद का अन्त हो जाता है और उस विषय पर मतदान करा लिया जाता है। कभी-कभी किसी विषय पर वाद-विवाद के लिए समय की सीमा पहले से निर्धारित कर दी जाती है। अतएव जब विचाराधीन विषय पर हो रहे वाद-विवाद के लिए नियत समय समाप्त पर होता है तो चाहे उस विषय के कुछ या अधिक पहलुओं पर वाद-विवाद हो पाया हो, तभी उस प्रस्ताव पर सदन मतदान करता है। इसे गिलोटिन (guillotine) कहते हैं। इस समय लोक सभा की कार्यवाही संचालित करने के लिये ३५६ नियम हैं। इनके अतिरिक्त अध्यक्ष द्वारा दिये गये १२३ निर्देश भी हैं। ये सब मिलाकर संसदीय प्रक्रिया की आधारशिला कहला सकते हैं। परन्तु इनके अतिरिक्त बहुत से हलिया, दृष्टान्त (precedents) और अभिसमय (conventions) भी हैं।

### ३. संसद की शक्तियाँ

संसद की शक्तियों का विवेचन अप्रलिखित श्रेणियों के अन्तर्गत किया जा सकता है :

**विधायी शक्तियाँ (Legislative Powers)**—संसद को उन सभी विषयों पर कानून बनाने की शक्ति प्राप्त है जिनका प्रणयन सभ और समवर्ती (concurrent) सूचियों में किया गया है तथा अवशिष्ट विषयों पर भी। सघीय क्षेत्रों के लिए संसद को सर्ववर्ती सभी विषयों पर कानून बनाने की शक्ति प्राप्त है। स्वशासित राज्यों के लिए राज्य-सूची में दिये गये विषयों पर संसद आपातकालीन उद्घोषणाओं के दौरान में कानून बना सकती है। इसके अतिरिक्त दो अन्य विशेष प्रक्रियाओं द्वारा भी ऐसा किया जा सकता है। प्रथम, जब कभी दो या अधिक राज्यों के विधानमण्डल प्रस्ताव पाम करके संसद से किसी विषय विशेष के बारे में कानून बनाने की प्रार्थना करें। दूसरे, जब कभी राज्य सभा के बहुमत से यह प्रस्ताव पास करे कि राष्ट्रीय हित में संसद को कोई कानून बनाना चाहिए। इस सम्बन्ध में एक विशेष उल्लेखनीय बात यह है कि हमारी संसद ब्रिटेन की संसद की भांति प्रमुखतापूर्ण नहीं है। इसका कारण स्पष्ट है। भारत का संविधान सघात्मक है और उसके द्वारा सभ व राज्यों के विधान-मण्डलों के बीच शक्तियों का विभाजन है और यदि कभी संसद कोई ऐसा कानून बना दे जो संविधान सर्वोपरि (supreme) वाला हो तो सर्वोच्च न्यायालय उसे पुनरवलोकन (Judicial Review) की कार्यवाही द्वारा अवैध घोषित कर सकता है। इस दृष्टि में भारत की संसद में संसद की कार्यवाही का प्रभेस से मिलती है।

**राष्ट्रीय वित्त पर नियन्त्रण (Control over national finance)**—संसद का दूसरा मुख्य कार्य सघीय वित्त पर पूर्ण नियन्त्रण रखना है। सभी कर सम्बन्धी प्रस्ताव तथा अनुदानों की माँगें संसद (लोक सभा) द्वारा स्वीकृत होने पर ही प्रभावी होती हैं, क्योंकि संविधान के अनुसार 'विधि के प्राधिकार (authority) के सिवाय न तो कर लगाया जायगा और न इकट्ठा किया जायगा, तथा सभ की मन्त्रिमण्डल में कोई धन विधि के अनुकूल तथा संविधान में दिये गये प्रयोजनों और रीति से अग्रगण्य विनियुक्त (appropriate) नहीं किया जायगा।' संसद ही अनुमान और सार्वजनिक लेखा समिति को नियुक्त करती है तथा नियन्त्रण व महालेखा परीक्षक की रिपोर्ट पर भी विचार कर उचित कार्यवाही करती है।

**कार्यपालिका का नियन्त्रण**—संविधान के अनुसार सघीय कार्यपालिका अर्थात् मन्त्रिमण्डल संसद (व्यवहार में लोक सभा) के प्रति उत्तरदायी होता है। लोक सभा के बहुमत का विश्वास खो देने पर मन्त्रिमण्डल पदानीय नहीं रह सकता। यदि लोक सभा में मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत विधेयक पाम नहीं होता अथवा लोक सभा मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध निन्दा का प्रस्ताव पेश कर देती है, या लोक सभा मन्त्रियों द्वारा पेश की गई अनुदानों की माँगों में से किसी को अस्वीकार कर देती है या कोई काम रोकने प्रस्ताव (adjournment motion) पाम कर देती है तो मन्त्रिमण्डल को त्याग-पत्र देना पड़ता है। सदनों का प्रत्येक बैठक के आरम्भ

मे सामान्यत पहला घण्टा प्रश्नों के उत्तर देने मे व्यय होता है। प्रश्नों के द्वारा सदन मन्त्रियों के कार्यों की जाँच व आलोचना करते हैं। इन विभिन्न उपायों द्वारा मन्त्रिमण्डल की खुली आलोचना होती है और सच्ची अथवा कल्पित शिकायतों को भी सदन में खोलकर रखा जाता है।

**अन्य कार्य—**सदन को संविधान मे सशोधन करने की महत्वपूर्ण शक्ति प्राप्त है। यह राष्ट्रपति पर महाभियोग की कार्यवाही चला सकती है तथा कुछ विशेष सीमाओं के अधीन सर्वोच्च और उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों को पदच्युत करने के लिए राष्ट्रपति को सम्बोधन पेश कर सकती है। संसद के दोनों सदन संयुक्त वेंचक मे उपराष्ट्रपति का निर्वाचन करते हैं और उसे बहुमत द्वारा पास किये गये प्रस्तावों के आधार पर पदच्युत भी कर सकते हैं। सदन के सभी निर्वाचित सदस्य राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिये निर्वाचक मण्डल (Electoral College) के सदस्य भी होते है।

**विभिन्न प्रकार के विधेयक—**यह तो अधिकांश व्यक्ति जानते है कि संसदीय पद्धति वाले देशो मे सदनो का अधिकांश समय मन्त्रियों द्वारा प्रस्तुत विधेयको, प्रस्तावो व वजट आदि के विचार मे लगता है। मन्त्रियों द्वारा पेश किये गये विधेयक, प्रस्ताव व वजट आदि सभी को सामूहिक रूप मे सरकारी कार्य (Official business) कहते है। गैर-सरकारी सदस्यों की ओर से पेश किये जाने वाले विधेयक व प्रस्ताव को, जिनके पास होने की सम्भावना बिना मन्त्रिपक्ष के समर्थन के 'नहीं' समान ही होती है, गैर-सरकारी कह देते है। यह अन्तर ब्रिटेन मे प्रचलित सरकारी विधेयको (Government Bill) और व्यक्तिगत सदस्यों के विधेयकों (Private Member's Bills) जैसा ही है। दूसरे, हमे धन व वित्त विधेयको (Money and Financial Bills) तथा अन्य विधेयकों के बीच का अन्तर भी जानना चाहिये। कोई भी विधेयक धन विधेयक होता है यदि उसमे निम्नलिखित मे से एक भी बात पाई जाय :

- (१) कोई नया कर लगाना, कोई कर खत्म करना, किसी भी कर मे परिवर्तन करना अथवा उसका नियमन करना,
- (२) ऋण उधार लेना, निकालना या उसमें धन जमा करना,
- (३) भारत की सचि त निधि मे से धन का विनियोग (appropriation) करना,
- (४) किसी व्यय को सचि त निधि पर भारत व्यय घोषित करना तथा ऐसे व्यय की राशि को बढ़ाना इत्यादि। यदि किसी विधेयक के सम्बन्ध में मतभेद हो जाये कि वह धन विधेयक है या नहीं तो इन सम्बन्ध में लोक सभा के अध्यक्ष का निर्णय अन्तिम होगा।

लोक सभा और राज्य सभा को सापेक्ष शक्तियाँ—विनियोग विधेयक (Appropriation Bill) तथा वित्तीय विधेयक (Finance Bill) या कर सम्बन्धी

विधेयक वित्तीय विधेयकों की श्रेणी में आते हैं। सभी ऐसे विधेयकों का प्रारम्भ लोक सभा में ही हो सकता है। लोक सभा को ही अनुदानों की माँगों पर मतदान करने अर्थात् स्वीकृति देने का अधिकार प्राप्त है। वित्तीय मामलों में राज्य सभा की शक्तियाँ अति सीमित हैं, जिसकी विस्तृत विवेचना आगे के पृष्ठों में की गई है। धन और वित्तीय विधेयकों को छोड़कर कोई भी अन्य विधेयक मसद के किसी भी सदन में प्रारम्भ हो सकता है। यदि कोई ऐसा विधेयक जिसे एक सदन ने पास कर दिया हो और दूसरे सदन के पास भेजा गया हो (अ) दूसरे सदन द्वारा अस्वीकृत कर दिया जाता है, या (आ) दोनों सदन उस विधेयक में किये जाने वाले सशोधन के बारे में अन्तिम रूप में सहमत न हो सके, या (इ) दूसरे सदन को विधेयक मिले ६ माह से अधिक बीत गये हो और विधेयक पास न हुआ हो तो उनके मतभेद को दूर करने के हेतु राष्ट्रपति दोनों सदनों की मयुक्त बैठक बुला सकता है। ६ माह का समय गिनते समय ४ या उससे अधिक दिन तक लगातार सदनों के स्थगित होने या सत्रावसन होने के काल को उसमें नहीं गिना जायेगा। मयुक्त बैठक में भी विधेयक बहुमत द्वारा पास होता है, अतएव यह कहा जा सकता है कि उसमें जनप्रिय सदन के सदस्यों की इच्छानुसार निर्णय होगा, क्योंकि उसमें उनकी सख्या दूसरे सदन के सदस्यों से लगभग दो-गुनी होती है। ऐसा विधेयक दोनों सदनों द्वारा एक ही रूप में पास होने पर राष्ट्रपति की अनुमति के लिये भेजा जाता है। दोनों सदनों की शक्तियों की तुलना करते समय पाठकों को निम्नलिखित बातों का भी ध्यान रखना चाहिए

(१) राज्य सभा को सरकार के कार्यों में सम्बन्धित उन सभी मामलों के बारे में, जिन्हें सदन में विचार हेतु लाया जा सकता है, पूर्ण सूचना प्राप्त करने का अधिकार है। परन्तु इसे मन्त्र-परिषद् के विरुद्ध निन्दा-प्रस्ताव पास करने की शक्ति नहीं मिली है। (२) राज्य सभा को राज्यों के एकमात्र प्रतिनिधि होने के नाते दो अनन्य शक्तियाँ (exclusive power) भी प्राप्त हैं। प्रथम, अनुच्छेद २४६ के अनुसार सदन ३ के बहुमत में यह घोषित कर सकता है कि राष्ट्रीय हित में मसद को राज्य सूची के अमुक विषय पर कानून बनाना चाहिए। दूसरे, राज्य सभा अखिल भारतीय सेवाओं की स्थापना अथवा रचना के लिये प्रस्ताव पास कर सकती है। इन उपबन्धों से स्पष्ट है कि राज्य सभा धामन-तन्त्र का एक आवश्यक अंग है, केवल दिखावे मात्र का दूसरा सदन नहीं।\* परन्तु

5 "These provisions make the Council an important part of the government machinery and not an ornamental super-structure or an inessential adjunct. It was not designed to play the humble role of an unimportant adviser - not an occasional check on hasty legislation."

जिन्होंने नयुक्त राज्य अमरीका की सीनेट की शक्तियों का अध्ययन किया है, वे यह स्वीकार करेंगे कि सीनेट की तुलना में राज्य सभा की शक्तियाँ बहुत कम हैं।

इस विषय में कुछ प्रवाद रहा है कि राज्य सभा राज्यों की प्रतिनिधि है या नहीं? प्रो० पन्त का कथन है: 'राज्य सभा की सहमति में सघांतरित राज्यों (constituent states) की सहमति निहित है, क्योंकि राज्य सभा उनकी प्रतिनिधि है।' परन्तु प्रो० के० वी० राव का मत भिन्न है; उनके मतानुसार राज्य सभा के सदस्य न तो राज्यों के ही प्रतिनिधि हैं और न राज्य विधान-मण्डलों के। ...राज्य सभा की रचना को देखते हुये तो इसका नाम राज्य-परिषद् (Council of State) होना चाहिये था न कि राज्यों की परिषद् (Council of States)।<sup>6</sup> मौरिस-जोन्स ने दोनों सदनों के बीच विरोध के विषय में लिखा है।<sup>7</sup> यह सच है कि उनकी शक्तियों और स्थिति के बारे में कुछ प्रवाद चला, परन्तु अभी तक दोनों सदनों के बीच कोई गम्भीर मतभेद पंदा नहीं हुआ है। वास्तव में, राज्य सभा ने किसी भी राष्ट्रीय महत्व के विधेयक के पास होने में कोई बाधा नहीं डाली है। इसने जनता के किसी एक समूह अथवा किसी राज्य या राज्यों के समूह के हितों का अनुमोदन नहीं किया है। इसने लोक सभा को सभी महत्वपूर्ण कार्यों में सहयोग प्रदान किया है।<sup>8</sup>

### ४. संसद की प्रक्रिया

विधायी प्रक्रिया के विभिन्न स्टेज और तीन वाचन-विधेयक का पुरस्थापन (Introduction)—कुछ विषयों से सम्बन्धित विधेयक राष्ट्रपति की पूर्व सहमति के बाद ही पेश किये जा सकते हैं यथा राज्यों की सीमाओं में परिवर्तन करने वाले विधेयक। साधारणतया किसी विधेयक को पेश करने की आज्ञा प्राप्त करने के लिये एक माह का नोटिस देना चाहिये। यदि कोई सदस्य किसी विधेयक को पेश करना चाहता है तो उसे सदन की आज्ञा (leave to introduce) लेनी होती है। सामान्यतः यह आज्ञा मिल जाती है, लेकिन कभी न मिले ऐसा भी हो सकता है। आज्ञा मिलने पर विधेयक पेश करने वाला सदस्य, यदि विधेयक महत्वपूर्ण हुआ, तो

6 Lal, A. B., (ed), *Indian Parliament*, p. 16.

7 "So the members of the Council of States are the representatives of neither the State governments nor the State Legislatures ...Considering the composition of the council and the functions given to it, and the predominantly unitary character of India constitution, the name 'Council of State' would have been more appropriate."

Rao, K. V., *Parliamentary Democracy of India*, pp. 34-35.

8 Morris-Jones, *op. cit.*, p. 256.

9 Twary U. K., *The Making of the Indian Constitution*, p. 240.

उसकी मुख्य बातों के सम्बन्ध में एक भाषण भी दे सकता है। इसी स्टेज पर कोई विरोधी सदस्य भी अपने कुछ विचार व्यक्त कर सकता है। यही विधेयक का प्रथम वाचन कहलाता है और इसके बाद उसे सरकारी गजट में प्रकाशित किया जाता है। परन्तु जब कभी अग्र्यध किसी विधेयक को पेश करने की आज्ञा प्राप्त करने के पूर्व ही प्रकाशित करने की आज्ञा दे दे तो उस प्रकार के प्रस्ताव की आवश्यकता नहीं रह जाती।

**द्वितीय वाचन (Second Reading)**—इसके बाद एक निश्चित दिन विधेयक का द्वितीय वाचन आरम्भ होता है। उस दिन विधेयक का प्रस्तावक इन तीनों में से कोई भी एक प्रस्ताव रखता है—(१) विधेयक प्रवर समिति (Select Committee) को विचारार्थ सौंप दिया जाये, या (२) उस पर जनमत जानने के लिये उसे प्रसारित किया जाये (circulated for eliciting public opinion), या (३) उस पर तत्काल ही विचार किया जाये। साधारणतया अति आवश्यक सरकारी अथवा विवाद रहित विधेयको को छोड़कर अन्य विधेयको पर तत्काल विचार नहीं किया जाता। समाज-सुधार सम्बन्धी विधेयक बहुधा जनमत जानने के लिये प्रसारित किये जाते हैं, किन्तु अधिकतर विधेयको पर विचार करने के हेतु प्रवर समितियाँ बना दी जाती हैं।

इनमें से कोई सा भी प्रस्ताव पेश होने पर सदन में विधेयक के मूल सिद्धान्तों पर वाद-विवाद होता है। उस समय विस्तार की बातों पर विवाद नहीं होता और न ही कोई सशोधन पेश किया जाता है। उसके उपरान्त विधेयक तीसरी स्टेज में आता है, जिसे समिति-स्टेज कहते हैं। प्रवर समिति में विधेयक का प्रस्तावक तथा कुछ अन्य सदस्य होते हैं। कभी-कभी जनमत के लिये प्रसारित किये जाने के उपरांत भी विधेयको को प्रवर समितियों को सौंपा जाता है। प्रवर समिति विधेयक की प्रत्येक धारा पर अत्यन्त सूक्ष्म रूप से विचार करती है और आवश्यकतानुसार उसमें सशोधन करती है। इसके उपरान्त निश्चित दिन प्रस्तावक का विधेयक सदन के सामने प्रवर समिति की रिपोर्ट पर विचार किये जाने का प्रस्ताव पेश करता है। उसके स्वीकार हो जाने पर सदन में विधेयक के सशोधित रूप की एक-एक धारा पर विस्तारपूर्वक विचार होता है। इस समय विचारार्थी अनुच्छेद या उमके खण्ड पर सदस्य अपने सशोधन पेश करते हैं। पहले सशोधनों पर वाद-विवाद होता है और उन पर मत लिया जाता है तब सशोधित अनुच्छेदों पर मत लिया जाता है। इस प्रकार विधेयक के एक-एक अनुच्छेद को स्वीकार अथवा अस्वीकार किया जाता है। यही विधेयक का सबसे महत्वपूर्ण स्टेज होता है। इसे पार करने पर विधेयक पास हुआ समझा जा सकता है।

**तृतीय वाचन (Third Reading)** अन्त में, उस विधेयक को किसी निश्चित दिन सदन के विचारार्थ लाया जाता है। यह वाचन मुख्यतः औपचारिक (formal) ही होता है; क्योंकि इस स्टेज पर विधेयक में कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन

नहीं किया जा सकता। केवल विधेयक के अस्पष्ट शब्दों को अधिक स्पष्ट तथा उसमें अन्य भाषा सम्बन्धी सुधार किये जा सकते हैं। इस स्टेज पर सदन का मत फिर से लिया जाता है। इसके उपरान्त सदन का अध्यक्ष उसे यह प्रमाणित करके कि यह पास हो गया है दूसरे सदन को भेज देता है। उसमें भी सामान्यतः वही प्रक्रिया उस विधेयक के सम्बन्ध में लागू की जाती है। इस प्रकार दोनों सदनों में पास होने पर उसे राष्ट्रपति की अनुमति के लिये भेजा जाता है। सदनों के बीच मतभेद होने की अवस्था में तथा राष्ट्रपति की अनुमति न मिलने पर क्या होता है, ये बातें पहले ही बताई जा चुकी हैं।

**विधेयक का व्यपगत होना (Lapsing of Bills)**—इस सम्बन्ध में ये बातें उल्लेखनीय हैं : (१) सदन के सत्रावसान के कारण लम्बित विधेयक (pending bill) व्यपगत (lapse) नहीं होता है, (२) राज्य सभा में लम्बित विधेयक जिसे लोक सभा ने पास न किया हो, लोक सभा के विघटन पर व्यपगत नहीं होता। परन्तु ऐसा विधेयक जो लोक सभा में लम्बित है अथवा जो लोक सभा के पास होने पर राज्य सभा में लम्बित है लोक सभा के विघटन पर व्यपगत हो जाता है।

**धन-विधेयकों के सम्बन्ध में विशेष प्रक्रिया (Special procedure in relation to Money Bills)**—जैसा कि पहले बताया जा चुका है धन-विधेयक राज्य सभा में पेश नहीं किया जा सकता। कोई भी ऐसा विधेयक लोक सभा में पास हो जाने पर राज्य सभा में उसकी सिफारिश के लिये भेजा जाता है। राज्य सभा को ऐसा विधेयक अपनी सिफारिशों के साथ १४ दिन के भीतर भेज देना चाहिये। यदि इस अवधि के भीतर राज्य सभा ऐसा नहीं करती तो वह विधेयक लोक सभा द्वारा पास हुये रूप में ही दोनों सदनों द्वारा पास हुआ समझा जाता है। परन्तु यदि राज्य सभा इस बीच में विधेयक को अपनी सिफारिशों सहित लोक सभा को लौटा देती है तो उन सिफारिशों को स्वीकार या अस्वीकार करना लोक सभा की इच्छा पर निर्भर करता है। इसके बाद वह विधेयक दोनों सदनों द्वारा पास समझा जाता है और उसे राष्ट्रपति की अनुमति के लिये भेजा जाता है, जो उसे देनी ही होती है। ब्रिटेन की साउंड सभा धन-विधेयकों को एक मास तक रोक रख सकती है, किन्तु राज्य सभा को यह अधिकार केवल १४ दिन के लिये मिला है। राज्य सभा को उसमें कोई संशोधन करने का भी अधिकार नहीं, वह तो केवल उसके सम्बन्ध में कुछ सिफारिशें ही कर सकती है, जिनको मानना लोक सभा की इच्छा पर निर्भर है। इस सम्बन्ध में राष्ट्रपति की शक्ति भी 'नहीं' के बराबर है। अतएव इन विधेयकों पर लोक सभा के निर्णय एक प्रकार से अन्तिम ही होते हैं।

**वित्तीय प्रक्रिया (Financial Procedure)**—इस प्रक्रिया में ये बातें प्रमुख हैं—(१) वार्षिक वित्तीय (आय-व्यय) विवरण (Annual Financial Statement), (२) अनुदानों की मांग (Demands for Grants), (३) विनियोग अधिनियम (Appropriation Act) और अन्य वित्तीय अधिनियम (Financial Acts)।



वार्षिक वित्तिय विवरण—प्रत्येक वर्ष राष्ट्रपति संसद में मध्य सरकार का आय-व्यय सम्बन्धी विवरण अर्थात् आय-व्ययक (Budget) रखवाता है। इसमें वर्ष की अनुमानित आय-व्यय का विवरण होता है। अनुमानित व्यय में दो प्रकार के व्यय कि रकमें अलग-अलग दिखाई जाती है—व्यय की वे रकमें जो संचित निधि पर भारित होती हैं (Charged upon the Consolidated Fund) तथा अन्य व्यय की रकमें। प्रथम श्रेणी में निम्नलिखित खर्च सम्मिलित होते हैं

(१) राष्ट्रपति का वेतन, उसके भत्ते तथा उसके पद से सम्बन्ध रखने वाले अन्य खर्च, (२) संसद के दोनों सदनों के अध्यक्ष व उपाध्यक्षों के वेतन और भत्ते, (३) ऋण चुकाने के सम्बन्ध में व्यवस्था (interest and sinking fund charges), (४) सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के वेतन, उनके भत्ते व पेंशन इत्यादि (५) कोई भी वह व्यय जिसे संविधान अथवा संसद कानून द्वारा ऐसा घोषित कर दे तथा सर्वोच्च न्यायालय के संगठन का पूरा व्यय, रियासतों के राजाओं की दी जाने वाली निजी खर्चियाँ (privy purses) और मघीय लोक सेवा-आयोग का पूरा व्यय।

उपरोक्त श्रेणी में सम्मिलित खर्चों के ऊपर संसद में मतदान नहीं होता, किन्तु उस पर वाद-विवाद हो सकता है। अनुदानों की मांग व अन्य खर्चों की अनुमानित मांगें अनुदानों की मांगों के रूप में लोक सभा में रखी जाती हैं। लोक सभा को इनमें से किसी भी मांग को घटाने या अस्वीकार करने की शक्ति प्राप्त है, किन्तु उसमें वृद्धि नहीं की जा सकती। यह व्यवस्था ब्रिटेन में प्रचलित प्रथा के अनुकूल है। अनुदान की मांग केवल राष्ट्रपति की सिफारिश पर ही लोक सभा में रखी जा सकती है।

बजट पर साधारण वाद-विवाद (General discussion)—वार्षिक वित्तिय विवरण (बजट) पेश किये जाने के कुछ ही समय बाद संसद के दोनों सदनों में आय-व्यय के प्रस्तावों पर साधारण वाद-विवाद होता है। इसके लिये दो-तीन दिन दिये जाते हैं। इन दिनों वाद-विवाद आय सम्बन्धी प्रस्तावों के मूल सिद्धान्तों अथवा उनकी नीति पर होता है। इस दौरान मध्य-व्यय सम्बन्धी विस्तार की बातों पर विचार नहीं होता और न किसी प्रकार का कटौती प्रस्ताव (token cut) पेश किया जा सकता है। यदि कोई सदस्य किसी मांग को अग्रणी अथवा आवश्यकता में अधिक समझता है तो वह उस पर वाद-विवाद करने के उद्देश्य में ही ऐसा प्रस्ताव रखता है। साधारणतया ऐसे प्रस्तावों पर वाद-विवाद के उपरान्त मतदान नहीं होता क्योंकि यदि स्वीकार भी कर लिया जाय तो उसमें मांग पर विशेष प्रभाव नहीं पड़ता। वास्तव में कटौती प्रस्तावों द्वारा विरोधी सदस्य उस मांग में सम्बन्धित विभाग के प्रशासन की कमियाँ को खोलकर तीव्र आलोचना

करते हैं। परन्तु कभी-कभी ऐसे प्रस्ताव बड़ी सख्या में पेश किये जाते हैं, तब अध्यक्ष उनमें से कुछ को वाद-विवाद के लिये छाँटता है और शेष पर वाद-विवाद नहीं किया जाता। जब लोक सभा में सभी मांगों पर मतदान हो चुकता है तब उन मांगों को सचिव निधि पर भारत व्यय की राशियों सहित एक विधेयक के रूप में सदन के सामने पेश किया जाता है। यही विधेयक विनियोग-विधेयक अर्थात् व्यय-विधेयक कहलाता है। इस प्रकार की व्यवस्था 'भारत के सविधान' के पूर्व न थी, किन्तु यह ब्रिटेन में प्रचलित है। इस अधिनियम के पास होने पर सामन्य का सचिव निधि के विभिन्न खर्चों के लिये धन-राशि व्यय करने का अधिकार मिलता है।

**अन्य अनुदान (Other grants)**—प्रतिवर्ष जो साधारण अनुदान होते हैं उनके अतिरिक्त आवश्यकता पड़ने पर राष्ट्रपति पूरक अथवा अधिक अनुदान (supplementary or excess grants) की माँग भी सामने रखवाता है। उनके सम्बन्ध में भी इसी प्रक्रिया का पालन किया जाता है। इस प्रकार लोक सभा को प्रथम (Advance) अनुदान और अपवाद (exceptional) अनुदान देने का भी अधिकार है। इसमें लेखानुदान (vote of account) महत्वपूर्ण है, जिसे ब्रिटेन की प्रक्रिया से अपनाया गया है। इसका तात्पर्य यह है कि उपरोक्त अनुदान की माँग तथा आय व्यय के ऊपर सदन द्वारा विचार पूर्ण होने से पूर्व ही सरकार के अधिकार हैं। इसका तात्पर्य यह है कि उपरोक्त अनुदान की आवश्यक खर्चों के हेतु वित्तीय वर्ष के प्रारम्भिक कुछ काल के लिए एक बड़ी धन-राशि पेशगी अनुदान के रूप में स्वीकार कर दी जाती है। फलस्वरूप आय-व्यय प्रक्रिया को ३१ मार्च से पूर्व पूर्ण करना आवश्यक नहीं रहा। केवल ऐसी पेशगी की माँग स्वीकार हो जानी चाहिए। ऐसी माँग बजट पेश होने के बाद किसी मदन के सामने रखी जा सकती है।

**करों की स्वीकृति और वित्त विधेयक (Finance Act)**—विनियोग-अधिनियम के पास होने के बाद बजट के दूसरे भाग अर्थात् आय अथवा कर सम्बन्धी प्रस्तावों पर सदन विचार करता है। कुछ कर स्थायी होते हैं जिन पर संसद प्रतिवर्ष विचार नहीं करती। जिन कानूनों द्वारा कर लगाये जाते हैं उनके अन्तर्गत कार्यसालिका उनकी दरों को घटाने अथवा बढ़ाने सम्बन्धी कार्यवाही करती है। अन्य करों जैसे आय-कर (income tax), आयात-निर्यात कर (customs duties), उत्पादन महसूल (excise duties) की दरें प्रतिवर्ष सदन द्वारा ही निर्धारित की जाती हैं। अगले वर्ष के लिए सभी कर सम्बन्धी प्रस्तावों को एक विधेयक के रूप में सदन के सामने पेश किया जाता है। यही विधेयक वास्तव में आय विधेयक होता है। जबकि विनियोग अधिनियम में व्यय-सम्बन्धी रकमों को सम्मिलित किया जाता है, सभी नये कर सम्बन्धी प्रस्तावों को वित्तीय विधेयक में सामूहिक रूप में सदन के विचारार्थ रखा जाता है। उसके पास होने पर ही नये कर सम्बन्धी प्रस्ताव

प्रभावी होते हैं। नये कर सम्बन्धी प्रस्ताव वर्ष में किसी समय भी लाये जा सकते हैं, उन्हें भी वित्तीय विधेयक के रूप में पास किये जाने पर लागू किया जाता है। उसके पास होने पर नये कर आरोपित (impose) तथा संग्रहित (collect) किये जाते हैं।

### भारत और अन्य देशों की वित्तीय प्रक्रिया में महत्वपूर्ण अन्तर

इस सम्बन्ध में मुख्य बातें ये हैं—(१) ब्रिटेन में अनुमान और वार्षिक वित्त विवरण केवल कॉमन सभा में पेश किये जाते हैं, जबकि भारत में वार्षिक वित्त विवरण दोनों सदनों में रखा जाता है। अनुमानों पर दोनों ही सदनों में वाद-विवाद हो सकता है, किन्तु अनुदानों की मांग केवल लोक सभा में ही पेश की जाती है। (२) ब्रिटेन में अनुमान बजट के पेश किये जाने अथवा वित्त मन्त्री के बजट भाषण में पूर्व ही रसे जाते हैं, परन्तु भारत में वार्षिक वित्त विवरण रखा जाने के बाद ही अनुमानों पर विचार किया जाता है। (३) ब्रिटेन की कॉमन सभा में वित्तीय प्रस्तावों पर पूर्ण सदन की समितियों में विचार हो जाने के उपरान्त ही होता है व्यय तथा आय सम्बन्धी प्रस्तावों पर विस्तृत विचार क्रमशः पूर्ति समिति (Committee of Supply) और मार्गोपाय समिति (Committee of Ways of Means) में होता है जो दोषपूर्ण है, क्योंकि इन समितियों में सदन के कुछ सदस्य ही होते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में कॉंग्रेस के दोनों सदनों के अधिकार वित्तीय मामलों में समान हैं। साथ ही उन दोनों सदनों को मांगी हुई रकमों में वृद्धि करने की शक्ति भी प्राप्त है।

### ५. संसद की समितियाँ

आधुनिक विधान-मण्डल अपने बढ़ते हुए कार्यों को बहुत सीमा तक समितियों की सहायता में पूरा करते हैं। सभी देशों में समितियों का प्रयोग बढ़ रहा है। फरवरी सन् १९५६ में 'बूरो ऑफ पार्लियामेंट स्टडीज़' के तत्वाधान में संसदीय शासन पर शिक्षण सम्मेलन आयोजित हुआ था। उस अवसर पर स्वर्गीय जवाहर लाल नेहरू ने यह मत प्रकट किया कि आजकल संसद के बहुत से कार्यों को समितियों को सौंप दिया जाय, जिससे कम समय के भीतर अधिक संतोषजनक व प्रभावशाली ढंग में संसदे अपना कार्य पूरा कर सके। संसद के समय की वचन के साथ-साथ हमारी सम्मति में समिति व्यवस्था के अन्तर्गत विधि निर्माण कार्य पर नियन्त्रण संसद के सदस्यों का रहता है न कि बाह्य विधेय ज्ञान प्राप्त व्यक्तियों का। ये समितियाँ विधेयकों पर विस्तार के साथ वाद-विवाद करती हैं, वे सभी प्रकार की गवाहियों, रेकार्डों या गवाहों को बुलवा सकती हैं और आवश्यकतानुसार ध्यानवीन भी कर सकती हैं। उनकी बैठकों की कार्यवाही प्रायः गुप्त रहती है। इन बैठकों में कभी-कभी सरकार विरोधी दल की कुछ उचित बातों को स्वीकार कर लेती है, जबकि संसद में दोनों पक्ष प्रत्येक बात पर लड़ते रहते हैं। संसद अपने अधिकांश विधेयकों पर रिपोर्ट प्रवर समितियों (select committees) के द्वारा प्राप्त

करती है। कोई भी प्रवर समिति विशेष रूप से किसी विधेयक पर विस्तृत विचार करके सदन को रिपोर्ट देने के लिये नियुक्त की जाती है। प्रत्येक ऐसी समिति के सदस्यों की संख्या और सदस्यता का नियंत्रण प्रस्तावक के प्रस्ताव पर सदन ही करता है। विधेयक का प्रस्तावक तथा कानून मन्त्री ऐसी समिति के सदस्य अवश्य ही होते हैं। प्रवर समितियों के सभापतियों की नियुक्ति सदन का अध्यक्ष करता है।

**याचिका समिति (Committee on Petitions)**—समिति में कुल १५ सदस्य होते हैं, जिन्हें सदन का अध्यक्ष उसके कार्य प्रारम्भ होने पर नामजद करता है। लोक सभा की प्रक्रिया के नियमों के अनुसार सदन जनता द्वारा प्रेषित याचिकाओं पर भी विचार करती है। ये—(अ) लोक सभा के समक्ष लम्बित कार्य अथवा (आ) सामान्य हित के किसी विषय से सम्बन्धित हो सकती है, किन्तु सामान्य हित का विषय ऐसा नहीं होना चाहिये जिसका सम्बन्ध राज्य विधान-मण्डल से हो। प्रत्येक याचिका सदन को सम्बोधित की जानी चाहिए, और उसे कोई भी सदस्य पेश करता है या सचिव सदन को प्रतिवेदित करता है। इन पर विचार करने के हेतु एक याचिका समिति की भी व्यवस्था है। प्रक्रिया नियम १८१ के अनुसार यथा स्थिति, लोक सभा के प्रारम्भ पर, या समय-समय पर अध्यक्ष एक याचिका समिति का नाम निर्देशित करता है, जिसमें १५ से कम सदस्य नहीं हो सकते। इस प्रकार से नियुक्त की गई समिति तब तक बनी रहती है जब तक कि दूसरी नई समिति नियुक्त हो जाय। समिति के सदस्यों में ही समिति का सभापति अध्यक्ष द्वारा नियुक्त किया जाता है। किन्तु यदि डिप्टी स्पीकर उस समिति का सदस्य हो तो वही उसका सभापति नियुक्त किया जायेगा। यह समिति प्रत्येक ऐसी याचिका की जाँच करेगी जो इसे सौंपी जाय। समिति इस सम्बन्ध में अपनी रिपोर्ट सदन को देगी, जिसमें याचिका के विषय सम्बन्धी तथ्य, उन पर हस्ताक्षर करने वालों की संख्या और यह भी बताया जायेगा कि नियमों के अनुसार है या नहीं तथा उसे प्रसारित किया गया है या नहीं।

**लोक-सेवा समिति (Committee on Public Accounts)**—इसमें सदस्य के अधिकतम २२ सदस्य होते हैं जिनमें से १५ लोकसभा और ७ राज्य सभा के होते हैं। सदस्यों का चुनाव आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति के अनुसार होता है और यह प्रतिवर्ष संसद के प्रथम सत्र के प्रारम्भ में नियुक्त की जाती है। लोक सभा की प्रक्रिया नियम २४१ (१) अनुसार यह समिति भारत सरकार के व्यय के लिए लोक सभा द्वारा अनुदत्त राशियों का विनियोग दिखाने वाले लेखों, भारत सरकार के वार्षिक वित्त लेखों और लोक सभा के सामने रखे गये ऐसे अन्य लेखों की जाँच करती है। भारत सरकार के विनियोग लेखों और इनमें नियन्त्रक महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन की छानबीन करते समय लोक लेखा समिति का यह कर्तव्य होगा कि वह अपना समाधान कर ले—(क) कि लेखों में व्यय के रूप में दिखाया धन उन सेवा प्रयोजनों के लिये विधिवत् उपलब्ध और लगाये जाने योग्य था जिनमें वह

लगाया गया है या भरित किया गया है, (ख) कि व्यय उस प्राधिकारी के अनुसार है जिसके वह अधीन है, (ग) कि पुनर्नियोग समक्ष प्राधिकारी द्वारा निर्मित नियमों के अन्तर्गत इस सम्बन्ध में किये गये उपबन्धों के अनुसार किया गया है ।

लोक सेवा समिति का यह भी कर्तव्य होगा कि (क) राजकीय निगमों, व्यापार तथा निर्माण योजनाओं और परियोजनाओं की आय तथा व्यय दिखाने वाले लेखा विवरणों की तथा सन्तुलन पत्रों (balance sheets) अर्थात् लाभ तथा हानि के ऐसे लेखों के विवरणों की जाँच करना, जिन्हें तैयार करने की राष्ट्रपति ने अपेक्षा की हो या जो कि किसी खास निगम, व्यापार सस्था या परियोजना के लिए वित्त व्यवस्था विनियमित करने वाले सविहित नियमों के उपबन्धों के अन्तर्गत तैयार किये गये हों और उन पर नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन की जाँच करना, (ख) स्वायत्तशासी तथा अर्धस्वायत्तशासी निकायों की आय तथा व्यय दिखाने वाले लेखा विवरणों की जाँच करना, जिसका लेखा परीक्षण नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक द्वारा राष्ट्रपति के निदेशों के अन्तर्गत या ससद की किसी सविधि के अनुसार किया जा सके, और (ग) उन मामलों में नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन पर विचार करना, जिनके सम्बन्ध में राष्ट्रपति ने उससे किन्हीं प्राप्तियों की लेखा परीक्षा करने की या अन्य किसी भी प्रकार के लेखों की परीक्षा करने की अपेक्षा की हो । ससद की समिति द्वारा इस प्रकार की जाँच किया जाना कार्यपालिका के ऊपर एक रोक का काम करता है । इसकी रिपोर्ट में राष्ट्रीय व्यय में हुई अनियमितताओं का उल्लेख होता है । यद्यपि उनमें सुधार नहीं हो पाता, क्योंकि ये सब बातें व्यय हो चुकने के बाद होती हैं, फिर भी यह एक बड़ा ही उपयोगी कार्य है, क्योंकि इन सब बातों में सरकारी विभागों को एक प्रकार की चेतावनी मिल जाती है, जिसके फलस्वरूप वे भविष्य में सुधार का प्रयत्न कर सकते हैं । इसकी रिपोर्ट सदन के सामने विचारार्थ आती है और इस प्रकार सार्वजनिक लेखों सम्बन्धी कमियाँ सबके सामने आती हैं ।

**प्राक्कलन समिति (Estimates Committee)**—इस समिति में लोक सभा के ३० सदस्य होते हैं, जिनका चुनाव १ वर्ष की अवधि के लिये आनुपातिक प्रतिनिधित्व की पद्धति से होता है । इसकी नियुक्ति भी प्रतिवर्ष प्रथम सत्र के आरम्भ में की जाती है । इस समिति के कार्य ये हैं—(क) प्राक्कलनों में सम्बन्धित नीति से मगत नया मितव्ययतायें, मगठन में सुधार, कार्यपटुता या प्रशासनिक सुधार किये जा सकते हैं—इस सम्बन्ध में प्रतिवेदन करना । (ख) प्रशासन में कार्यपटुता और मितव्ययता लाने के लिए वैकल्पिक नीतियों का सुझाव देना । (ग) प्राक्कलनों में अन्तर्निहित नीति की सीमा में रहते हुये धन ठीक ढंग से लगाया है या नहीं इसकी जाँच करना । (घ) प्राक्कलन किस रूप में ससद में उपस्थित किये जायेंगे इसका सुझाव देना । इसका कार्य भी बड़ा महत्वपूर्ण है और इसकी रिपोर्ट भी सदन के विचारार्थ रखी जाती है । कुछ वर्ष पूर्व इस समिति ने यह सिफारिश की थी कि जहाँ

तक सम्भव हो सके राजकीय भारत इलेक्ट्रीनिक्स कम्पनी के डायरेक्टरों में सरकारी अधिकारियों के स्थान पर उद्योगपतियों व वैज्ञानिकों को रखा जाय । इसने अपनी ६ वर्ष पुरानी इस सिफारिश को फिर दोहराया कि जांच करके उन अधिकारियों का उत्तरदायित्व ठहराया जाय जिन्होंने सरकारी समान (disposals) को बाजार भावों से कम कीमत पर बेचा, जिसके कारण सरकार को घाटा हुआ ।

**लोक सभा की अन्य समितियाँ**—इनमें से विशेष रूप से उल्लेखनीय ये हैं—

**नियम समिति**—सभा की प्रक्रिया और कार्य संचालन के विषयों पर विचार करने और इन नियमों में ऐसे संशोधन तथा वृद्धियों की सिफारिश करने के लिये जो आवश्यक समझी जायें, एक नियम समिति होती है । इसमें सभापति सहित १५ सदस्य होते हैं, जिन्हें लोक सभा का अध्यक्ष नामजद करता है और वह स्वयं इसका पदेन सभापति होता है । इस प्रकार की समिति संयुक्त राज्य अमरीका में भी होती है ।

**कार्य-समन्वयन समिति**—लोक सभा के प्रारम्भ पर या समय-समय पर अध्यक्ष इस समिति को नियुक्त करता है । इसके सदस्यों की संख्या १५ से अधिक नहीं हो सकती और वह स्वयं ही इसका भी सभापति होता है । इसके मुख्य कार्य ये हैं—(अ) ऐसे सरकारी विधेयकों के प्रक्रम या प्रक्रमों तथा अन्य सरकारी कार्यों पर विचार के लिये समय के बटवारे की सिफारिश करना जिन्हें अध्यक्ष सदन के नेता के परामर्श से समिति को सौंपे जाने का निदेशक दे, (आ) इसे प्रस्थापित समयभूमी में यह दर्शाने की शक्ति प्राप्त है कि विधेयक के विभिन्न प्रक्रम तथा अन्य सरकारी कार्य किस-किस समय पूरे होंगे, (इ) यह ऐसे अन्य कृत्य भी करती है जो अध्यक्ष द्वारा समय-समय पर इसे सौंपे जायें ।

**गैर सरकारी सदस्यों के विधेयकों तथा सकल्पों सम्बन्धी समिति**—इसमें १५ सदस्य से अधिक नहीं होते । इसके सदस्यों को अध्यक्ष नामजद करता है और वे एक वर्ष तक पद धारण करते हैं । इसका सभापति अध्यक्ष द्वारा समिति के सदस्यों में से ही नामजद होता है और इसके मुख्य कृत्य ये हैं—(अ) गैर सरकारी सदस्यों के सब विधेयकों की उनके पुरस्थापित किये जाने के बाद तथा सभा में उन पर विचार किये जाने के पूर्व जांच करना और उन्हें, उनके स्वरूप, अविलम्ब-नीयता तथा महत्व के अनुसार दो वर्गों 'क' 'ख' में रखना; (आ) यह सिफारिश करना कि गैर-सरकारी विधेयकों में प्रत्येक विधेयक के प्रक्रम या प्रक्रमों पर चर्चा के लिये कितना समय बाटा जाना चाहिये ; और (३) गैर-सरकारी सदस्यों के सकल्पों और सम्बन्धित विषयों की चर्चा के लिये समय सीमा की सिफारिश करना ।

११ विभिन्न समितियों तथा प्रक्रिया सम्बन्धी नियमों के लिए 'लोक सभा के प्रक्रिया तथा कार्य-संचालन सम्बन्धी नियम' देखिये ।

सरकारी आश्वासन सम्बन्धी समिति—मन्त्रियों द्वारा समय-समय पर सभा के अन्दर दिये गये आश्वासनों, प्रतिज्ञाओं, वचनों आदि की छानबीन करने के लिये और इन बातों पर प्रतिवेदन देने के लिये एक समिति है जिसके कार्य ये हैं—ऐसे आश्वासनों, प्रतिज्ञाओं, वचनों आदि का कहीं तक परिपालन किया गया है, तथा (ख) जहाँ परिपालन किया गया है, ऐसा परिपालन उन प्रयोजनों के लिये आवश्यक न्यूनतम समय के भीतर हुआ है या नहीं। इस समिति में भी १५ से अधिक सदस्य नहीं हो सकते। इन सदस्यों को अध्यक्ष १ वर्ष की अवधि के लिये नामजद करता है।

समिति व्यवस्था पर कुछ विचार—ऊपर वर्णित अनेक समितियाँ (प्रवर समितियों की छोड़कर) १ वर्ष की अवधि के लिये ब्रिटेन की सत्रकालीन (sessional) समितियों के समान हैं। एक विशेष विचारणीय बात यह कि यद्यपि भारत में पश्चिमी देशों की ससदात्मक पद्धति को अपनाया है, किन्तु लोक सभा ने उन देशों की भाँति स्थायी (standing) समितियों की व्यवस्था नहीं की है, जबकि ब्रिटेन में ६, सं० रा० अमरीका में १६ और फ्रांस में १८ स्थायी समितियाँ हैं। लोक सभा ने ऐसी समितियों के प्रयोग को आवश्यक नहीं समझा है। एक अन्य उल्लेखनीय बात यह है कि सं० रा० अमरीका की भाँति लोक सभा की समितियों की शक्तियाँ बहुत ही कम हैं। वहाँ पर समितियाँ प्रतिवर्ष हजारों विधेयकों का अन्त कर देती हैं। इस दृष्टि से लोक सभा की समितियाँ ब्रिटेन की समितियों से अधिक मिलती-जुलती हैं। अन्त में, लोक सेवा समिति का अध्यक्ष, भारत में विरोधी दल का नेता नहीं होता जैसा कि ब्रिटेन में है।

#### ६. प्रक्रिया सम्बन्धी अन्य उल्लेखनीय बातें

सविधान के उपबन्धों के अर्धीन प्रत्येक सदन को अपनी प्रक्रिया और कार्य-संचालन के विषय में नियम बनाने की पूर्ण स्वतन्त्रता है। दोनों सदनों की संयुक्त बैठक तथा उनके बीच संचार के हेतु राष्ट्रपति राज्य सभा के सभापति व लोक सभा के अध्यक्ष के परामर्श से नियम बनाने का अधिकार रखता है। संयुक्त बैठक का सभापति लोक सभा का अध्यक्ष होता है, उसकी अनुपस्थिति में राष्ट्रपति द्वारा बनाये गये नियमों के अनुसार जिस व्यक्ति को अधिकार प्राप्त हो वह सभापतित्व करता है। वित्तीय कार्यवाही समय के भीतर ही पूरी हो जाये, इस सम्बन्ध में नियम बनाने तथा दोनों सदनों की संयुक्त बैठक की प्रक्रिया व कार्य-संचालन के नियमन का अधिकार राष्ट्रपति को है और इस सम्बन्ध में बनाया गया कोई भी नियम, यदि वह सामान्य प्रक्रिया के नियमों के विरुद्ध हो, कायम रहेगा।

सामान्य प्रक्रिया के कुछ उल्लेखनीय नियम अग्रलिखित हैं—(१) जबकि सदन की बैठक हो रही हो, सदन में उपस्थित सदस्यों के बारे में नियम हैं—(अ) प्रत्येक सदस्य सदन में भीतर आते व सदन से बाहर जाते समय शिष्ट व्यवहार (decorum) रखेगा, (आ) अनियमित ढंग में सदन में एक घंटे में दूसरी घंटे नहीं

जायेगा, (इ) सदन के कार्य, से सम्बन्धित कागजों को छोड़कर अन्य पुस्तक, समाचार-पत्र आदि न पढ़ेंगे। (ई) शान्ति रखेंगे, (उ) दूसरे सदस्यों के बोलने समय शोर तथा बेढंगे तरीके से उनके भाषण में रुकावट न डालेंगे। (२) बोलने के सम्बन्ध में नियम—जब कोई सदस्य बोलने के लिये खड़ा होता है तो अध्यक्ष उसका नाम लेकर पुकारेगा। यदि एक साथ एक से अधिक सदस्य बोलने के लिये खड़े हो तो जिस सदस्य का नाम पहले लिया जाये वह बोलेंगा। (३) सम्बोधित करने का ढंग—प्रत्येक सदस्य अपने स्थान से ही अपने विचार प्रकट करेगा, खड़ा होकर बोलेंगा और अध्यक्ष को सम्बोधित करके भाषण देगा, परन्तु विचार अथवा कमजोरी की दशा में अध्यक्ष किसी को बैठे ही बोलने की आज्ञा दे सकता है। (४) प्रश्न अध्यक्ष के द्वारा पूछे जा सकते हैं। (५) भाषणों का क्रम आदि—(अ) जब प्रस्ताव का प्रस्तावक बोल चुके तो अन्य सदस्य उस पर अध्यक्ष की आज्ञा के बिना, कोई भी सदस्य, सिवाय प्रस्तावक के जिसे उत्तर देने का अधिकार होता है, किसी प्रस्ताव पर एक बार से अधिक नहीं बोलेंगा (६) जब अध्यक्ष खड़ा होता है—(अ) उसकी बात को सभी सदस्यों को शान्ति के साथ सुनना चाहिए, (आ) प्रत्येक सदस्य को जो बोल रहा हो, या बोलने के लिये खड़ा हो अध्यक्ष के खड़े होते ही, तुरन्त बैठ जाना चाहिये, (इ) कोई भी सदस्य अध्यक्ष के बोलते समय अपना स्थान नहीं छोड़ेगा।

प्रश्न (Questions)—सदन की कार्यवाही में प्रश्नों का बड़ा महत्व है। दोनों सदनों की प्रत्येक बैठक के आरम्भ में एक घण्टा प्रश्नोत्तर के लिए नियत है। सभी मन्त्रालयों (विभागों) के सम्बन्ध में प्रश्न पूछे जाते हैं। परन्तु सभी प्रश्नोत्तरों को मुविधा के हेतु तीन समूहों में बांट दिया गया है। प्रत्येक समूह में आने वाले विभाग में से सम्बन्धित बातों के विषय में प्रश्न उसके लिये नियत दिनों में ही पूछे जाते हैं। प्रश्न के लिये निश्चित पूर्व सूचना दी जानी आवश्यक है, जिससे कि उमका उत्तर तैयार किया जा सके। जो प्रश्न निश्चित नियमों के विरुद्ध होते हैं उन्हें पूछने की आज्ञा नहीं मिलती। प्रश्नों के सम्बन्ध में कुछ नियम निम्न प्रकार हैं—

(१) कोई ऐसा प्रश्न नहीं पूछा जा सकता जिसका उद्देश्य वाद-विवाद या तर्क हो अर्थात् उनका उद्देश्य मुख्यतः शीघ्र सूचना पाना होना चाहिए; (२) कोई ऐसा प्रश्न नहीं पूछा जाना चाहिए जो हाल ही में पूछे गये प्रश्नों के समान हो, (३) प्रश्न का सम्बन्ध किसी न्यायाधीश व दण्डाधीश के आचरण में नहीं होना चाहिये। (४) कोई भी सदस्य किसी दिन तीन से अधिक प्रश्न नहीं पूछ सकता। प्रश्नों के उत्तर सम्बन्धित विभागीय अधिकारी तैयार करते हैं, किन्तु वे मन्त्रियों द्वारा ही दिये जाते हैं। परन्तु मन्त्री सभी प्रश्नों का उत्तर दें, उन पर कोई ऐसा बन्धन नहीं होता। बहाने में प्रश्नों के उत्तर निम्न रूप में भी दिये जाते



है, विशेष रूप से जबकि उनकी सख्या इतनी अधिक होती है कि प्रश्नोत्तर कार्य एक घण्टे में समाप्त नहीं होता। इन लिखित उत्तरों को उस दिन की कार्यवाही के छपे पत्रों में सम्मिलित कर लिया जाता है।

**संकल्प (Resolution)**—संकल्प गैर सरकारी सदस्यों द्वारा पेश किये जाते हैं, उनको पेश करने से पूर्व २५ दिन की सूचना दी जाती है और वे निश्चित क्रम के अनुसार ही पेश किये जा सकते हैं। लोक सभा की प्रक्रिया के नियम १६० के अनुसार संकल्प राज्य की घोषणा अथवा सिफारिश के रूप में हो सकेगा या ऐसे रूप में हो सकेगा, जिससे कि सरकार के किसी काम अथवा नीति का सभा द्वारा अनुमोदन या अननुमोदन अभिलिखित किया जाये या कोई सन्देश दिया जाये या किसी कार्यवाही के लिये अनुरोध या प्रार्थना की जाये या किसी विषय अथवा स्थिति पर सरकार द्वारा पुनर्विचार के लिये ध्यान आकर्षित किया जाये या किसी अन्य रूप में जो अध्यक्ष उचित समझे। मन्त्रों में, इनका उद्देश्य सरकार से किसी कार्य विशेष को करने या किसी विषय के सम्बन्ध में प्रस्तावित नीति ग्रहण करने की सिफारिश करना होता है। संकल्प के पेश होने पर अन्य सदस्य सशोधन पेश कर सकते हैं। प्रत्येक संकल्प का स्वीकार अथवा अस्वीकार होना सरकारी रूप के ऊपर निर्भर करता है। संकल्प पास हो जाने पर भी सरकार उसे मानने के लिये बाध्य नहीं होती।

**काम रोकने का प्रस्ताव (Adjournment motions)**—ऐसे प्रस्ताव का सम्बन्ध किसी भी अविश्वस्य सार्वजनिक महत्व के मामले (matter of urgent public importance) अथवा हाल में घटी सार्वजनिक महत्व की घटना या स्थिति पर विचार करना होता है। यदि किसी ऐसे प्रस्ताव का सम्बन्ध किसी निश्चित, आवश्यक तथा सार्वजनिक महत्व के मामले से नहीं होता तो अध्यक्ष उसे अनियमित ठहरा कर पेश होने से रोक देता है। इसके अतिरिक्त यदि प्रस्ताव में उठाया गया मामला सध सरकार के क्षेत्र से सम्बन्धित नहीं होता अर्थात् किसी राज्य सरकार के क्षेत्र से सम्बन्ध रखता है अथवा ऐसे मामले से सम्बन्धित होता है जो न्यायालय के विचारार्थीन हो तो भी उन्हें पेश करने की आज्ञा नहीं दी जाती। ऐसे प्रस्तावों पर सदन प्रश्नोत्तर काल के उपरान्त ही विचार करता है। प्रस्ताव के विषय पर सरकार तथा विरोधी दल के सदस्य अपने-अपने विचार रखते हैं। वास्तव में उन प्रस्तावों का उद्देश्य सरकार के प्रशासन की आलोचना करना होता है। यदि ऐसा प्रस्ताव पास हो जाये तो मन्त्र-परिषद् को त्याग-पत्र दे देना चाहिये।

सदन में वाद-विवाद के लिये अन्य अवसर भी मिलते हैं—उनमें से एक आधे घण्टे वाद-विवाद का अवसर (Half an hour discussion) भी है। यदि कोई प्रश्नकर्ता दिये गये उत्तर के मिलने के बाद कुछ आगे वाद-विवाद चाहता है तो वह आधे घण्टे के लिये उसके सदस्यों से प्रार्थना कर सकता है। ऐसी प्रार्थना के लिये ३ दिन की अधिसूचना आवश्यक है, साथ ही उस प्रार्थना पर अन्य २

सदस्यों के हस्ताक्षर भी होने चाहिये। इसमें सम्बन्धित प्रक्रिया की विशेषता यह है कि वाद-विवाद के लिये सदन के सम्मुख कोई स्पष्ट और निश्चित प्रस्ताव (specific motion) नहीं होता। इसी से मिलता हुआ एक दूसरे प्रकार का अवसर 'अविलम्ब सार्वजनिक महत्व के मामलों पर अल्प समय के लिये 'वाद-विवाद' (discussion on matters of urgent public importance for short duration) की प्रक्रिया द्वारा मिलता है। यह प्रक्रिया पूर्ण बर्णित प्रक्रिया के ही समान है, अन्तर केवल यह है कि इसके लिये कोई अधिमूचना आवश्यक नहीं है, न इसके लिये कोई विशेष दिन नियत होता है और इसके लिये २½ घण्टे तक का समय मिल सकता है।

**गोपनीय बंठक (Secret Session)**—सदन के नेता द्वारा प्रार्थना की जाने पर अध्यक्ष कोई दिन या उसका भाग सभा की गोपनीय बंठक के लिए नियत कर सकता है। जब ऐसी बंठक होती है तो बाहरी व्यक्तियों को सभा भवन, सभा कक्ष या दीर्घागृहों में रहने की अनुज्ञा नहीं होती। सदस्यों का बाहर चला जाना तथा निलम्बन—अध्यक्ष किसी सदस्य को, जिसका व्यवहार उनकी राय में घोर अव्यवस्थापूर्ण हो, तत्काल सभा भवन में बाहर चले जाने का निर्देश दे सकता है और ऐसे सदस्य को, तुरन्त बाहर जाना होता है। यदि अध्यक्ष आवश्यक समझे तो वह उस सदस्य का नाम ले सकता है (Naming the member) जो अध्यक्ष पीठ के प्राधिकार की अपेक्षा करे या जो हठपूर्वक और जान-बूझकर सभा के कार्य में बाधा डालकर सभा के नियमों का दुरुपयोग करे। यदि किसी सदस्य का इस प्रकार नाम लिया जाय तो वह तुरन्त प्रस्ताव रखेगा कि उस सदस्य को सदन के अवशिष्ट काल तक सभा की सेवा में निलम्बित किया जाय। परन्तु सभा किसी भी समय, प्रस्ताव किये जाने पर, मकलन पास कर सकती है कि ऐसा निलम्बन समाप्त किया जाये। नियमों का निलम्बन—कोई सदस्य अध्यक्ष की सन्मति में प्रस्ताव कर सकता है कि सभा के समक्ष किसी प्रस्ताव विशेष पर किसी नियम का लायू होना निलम्बित कर दिया जाय और यदि प्रस्ताव स्वीकृत हो जाये तो वह प्रासंगिक नियम उस समय के लिये निलम्बित कर दिया जायेगा।

**अधीनस्थ विधान (Subordinate legislation)**—इस प्रकार के विधान<sup>१२</sup> की आवश्यकता दो कारणों से पड़ती है। प्रथम, विधान-मण्डल के पास समय का अभाव और दूसरे, विधायकों को विधान की विस्तृत बातों के बारे में, विशेष ज्ञान (expert knowledge) न होना। मसद द्वारा पास किये गये अधिनियमों की विभिन्न धाराओं के अन्तर्गत प्रशासन अधिकारियों को विनियम (regulations),

12 "Delegated legislation has been defined as the exercise of minor legislative power by subordinate authorities and bodies in pursuance of the statutory authority given by parliament itself"

नियम, उप-नियम (sub-rules), उप-विधि (by-laws) आदि बनाने का अधिकार है, जैसा कि अन्य देशों में भी होता है। सविधान के उपबन्धों या संसद द्वारा किसी अधीनस्थ प्राधिकारी को प्रत्यायोजित वैधानिक कृत्यों के अनुसरण में बनाये गये प्रत्येक विनियम, नियम, उप-नियम, उपविधि आदि को सभा के नियमों के अनुसार सभा के समक्ष रखा जाता है। एक अधीनस्थ विधान समिति इस बात की छानबीन करने के लिए होती है कि क्या सविधान द्वारा प्रदत्त या संसद द्वारा प्रत्यायोजित विनियम, नियम, उप-नियम, उपविधि आदि बनाने की शक्तियों का प्रयोग ऐसे प्रत्यायोजन के अन्तर्गत उचित रूप से किया जा रहा है। इस समिति में १५ से अधिक सदस्य नहीं होते। उन्हें अध्यक्ष द्वारा एक वर्ष की अवधि के लिए नामजद किया जाता है। इसको सभापति अध्यक्ष द्वारा समिति के सदस्यों में से ही नियुक्त किया जाता है। ३१ दिसम्बर सन् १९५३ ई० को लोक सभा के अध्यक्ष ने अधीनस्थ विधान के लिए एक समिति की नियुक्ति की थी, जिमने उसके विभिन्न 'पहलुओं' पर विचार किया। उस समिति ने बताया है कि संसद के विभिन्न कानूनों में अधीनस्थ विधान सम्बन्धी ४ प्रकार के उपबन्ध मिलते हैं

(१) जहाँ पर सरकार बिना किसी अन्य औपचारिक कार्यवाही के नियमों को बनाकर देती है, (२) जहाँ पर सरकार नियमों को बनाकर लागू कर सकती है, परन्तु उनके प्रकाशित होने पर उन्हें संसद के सम्मुख रखना आवश्यक है, (३) जहाँ पर बनाये गये नियमों को संसद के सम्मुख इस हेतु रखा जाता है कि निश्चित अवधि के भीतर यदि संसद चाहे तो उनमें सुधार कर दे, और (४) जहाँ पर नियमों के प्रारूप को प्रकाशित करने के पूर्व संसद के सम्मुख रखा जाता है और जिनमें संसद चाहने पर सुधार कर सकती है।

### ७. संसद के कार्यों पर एक दृष्टि

गत २० वर्षों में भारत की संसद ने अनेक महत्वपूर्ण कानून पास किये हैं और देश के विकास तथा पुनर्निर्माण के लिए सराहनीय कार्य किया है। संसद के कार्यों में सर्वप्रथम स्थान देश में समाजवादी व्यवस्था कायम करने के ध्येय को स्वीकार किया जाना है। समाजवादी व्यवस्था कायम करने तथा कल्याणकारी राज्य के ध्येय की प्राप्ति के उद्देश्य हेतु संसद ने आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक सभी क्षेत्रों में अनेक आवश्यक और महत्वपूर्ण कानून बनाये हैं तथा निश्चित किये हैं। आर्थिक क्षेत्र में संसद ने ३ पञ्चवर्षीय योजनायें स्वीकार की और उनकी पूर्ति के लिए सघन राज्य सरकारें विभिन्न निर्माण-कार्य कर रही हैं। देश का उत्पादन बढ़ाने, उद्योगों का विकास करने और मालिकों तथा मजदूरों के बीच अछड़े सम्बन्ध बनाये रखने के लिए संसद ने समय-समय पर उचित निर्णय किये हैं। इसी क्षेत्र में राष्ट्रीयकरण सम्बन्धी महत्वपूर्ण कानून भी रखे जा सकते हैं। सामाजिक क्षेत्र में संसद ने हिन्दू कोड बिल के मुख्य उपबन्धों से सम्बन्धित कई

कानून बनाये है, यथा विशेष विवाह कानून, हिन्दू विवाह और तलाक कानून, हिन्दू उत्तराधिकार कानून आदि । अस्पृश्यता निवारण के उद्देश्य से अस्पृश्यता सम्बन्धी अपराधों का कानून, १९५५ (The Untouchability Offences Act, 1955) बना है । उच्च शिक्षा के विस्तार तथा स्तर को उठाने के उद्देश्य से संसद ने विश्व-विद्यालय अनुदान आयोग (University Grants Commission) की रचना की है । राजनैतिक क्षेत्र में संसद का सबसे महत्वपूर्ण कार्य राज्यों के पुनर्गठन सम्बन्धी निर्णय है ।

संसद के सदस्यों ने अपने व्यवहार, भाषण, वाद-विवाद के स्तर से यह सिद्ध कर दिया है कि भारत में प्रजातन्त्र प्रणाली और संसदात्मक पद्धति की जड़े गहरी जम गई हैं, यद्यपि कभी-कभी सदनों में अशोभनीय व अवाञ्छनीय घटनाएँ भी हुई हैं । प्रजातन्त्र को राजनैतिक, सामाजिक और आर्थिक क्षेत्र में सफल बनाने के लिए जो प्रयत्न भारत की संसद ने किये हैं, उनकी देशवासियों ने ही नहीं बल्कि विदेशियों ने भी प्रशंसा की है । वास्तव में संसद पर इन दो कठिन कार्यों की पूर्ति का दायित्व था—नये कानूनों के निर्माण का भारी भार और भावी सदस्यों तथा राज्य विधान-मण्डलों के मार्ग प्रदर्शन के लिए स्वस्थ अभिसमयों और प्रयासों को डालना । संसद के सदस्यों ने अपने शिष्ट व्यवहार से संसद की कार्यवाही को सुगमता व शीघ्रता से चलाने की अच्छी प्रथा को डाला । संसद के समय पर केवल आगे के स्थानों पर बैठने वालों का ही एकाधिकार नहीं, बल्कि पीछे बैठने वालों ने भी उसकी कार्यवाही में समुचित भाग लिया । इसके अतिरिक्त विरोधी पक्ष के सदस्यों ने संसद द्वारा बनाये कानूनों पर अपने विचारों और मतों से समुचित प्रभाव डालने में सफलता पाई ।

**संसद के महत्वपूर्ण कार्य**—उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि संसद का सबसे अधिक महत्वपूर्ण कार्य कानून बनाना है और उसे पूरा करने में भारत की संसद ने सराहनीय सफलता पाई है । यह सच है कि विधेयक तैयार करने का कठिन और महत्वपूर्ण कार्य सार्वजनिक अधिकारियों द्वारा सम्बन्धित मन्त्रालयों में किया जाता है किन्तु उनमें अन्तर्ग्रस्त प्रश्नों और उनके आधारभूत सिद्धांतों पर संसद के सदस्यों में गम्भीरतापूर्वक तथा विस्तारपूर्वक वाद-विवाद अति महत्वपूर्ण है । संसद का दूसरा कार्य कार्यपालिका पर नियन्त्रण रखना है । इस कार्य की पूर्ति भी भारत की संसद ने अभी तक भली प्रकार की है । पहली संसद में सत्तारूढ़ दल (कांग्रेस) का भारी बहुमत था और बहुमत अभी तक कायम है, किन्तु क्रमशः विरोधी पक्ष भी सुदृढ़ हुआ है । विरोधी पक्ष के सदस्य विशेष रूप से सरकार के गलत कार्यों की आलोचना करते रहते हैं और कभी-कभी तो सरकार के समर्थक भी सरकारी नीतियों तथा कार्यों की आलोचना करते हैं । सदस्यगण मन्त्रियों से प्रत्येक बैठक में प्रश्न पूछते हैं और उनके द्वारा विभिन्न प्रकार की सूचना प्राप्त करते हैं तथा प्रशासन की कमियों को खोलकर रखते हैं ।

'काम रोकौ प्रस्ताव' तथा अन्य प्रस्तावों द्वारा संसद के सदस्य सार्वजनिक महत्व के प्रश्नों पर विचार करते रहे हैं और सरकारी नीति पर उसका कम या अधिक प्रभाव पडा है। बजट तथा अनुदानों की मांग (Demands for grants) के सम्बन्ध में लोक सभा में सरकार की वित्तीय नीति तथा प्रशासन के प्रायः सभी कार्यों पर खुलकर वाद-विवाद होता है। यद्यपि सार्वजनिक अथवा सहकारी निगम (Public Corporations) एक प्रकार से स्वशासित निकाय (autonomous bodies) है, फिर भी उनकी रचना सम्बन्धी कानून मसद ने बनाये है और उनके कार्यों के बारे में सदस्यगण प्रश्नों द्वारा अपने विचार तथा मत अभिव्यक्त करते रहते हैं। महानेखा परीक्षक और लोक सेवा समिति की रिपोर्ट के आधार पर मसद सरकार के सभी वित्तीय कार्यों की आवश्यकतानुसार आलोचना करती है तथा सुधार हेतु आवश्यक सुझाव देती है। ऐसे ही सघीय लोक-सेवा आयोग की रिपोर्ट भी प्रतिवर्ष संसद के सामने आती है और सरकार की सार्वजनिक अधिकारियों सम्बन्धी कार्य-वाहियों की भी आलोचना होती रहती है।

संसद का तीसरा महत्वपूर्ण कार्य जनता की शिकायतों को व्यक्त करना (ventilation of grievances) है। यह कार्य मुख्यतः प्रश्नों के द्वारा किया जाता है, कभी-कभी कामरोकौ प्रस्तावों का भी इस उद्देश्य से प्रयोग हुआ है। इस कार्य की पूर्ति में विपक्षी दल के सदस्यों का भाग विशेष रूप से महत्वपूर्ण रहता है। संसद में विरोधी पक्ष काफी मुदूढ नहीं रहा है, फिर भी विरोधी पक्ष के नेताओं और सदस्यों ने इस कार्य के करने में कोई कमी नहीं की है।<sup>13</sup> संसद के दो अन्य कार्य भी महत्वपूर्ण हैं और उनके करने में भी संसद काफी सफल रही है। प्रथम, मसद एक सार्वजनिक प्लेटफार्म (public forum) है। उसके सदस्यों में दिये गये भाषण तथा वक्तव्य और उनमें होने वाले वाद-विवाद को सुनने के लिये दर्शक गैलरियाँ बहुधा भरी रहती है और दर्शक देश के प्रायः सभी कोनों से संसद की कार्यवाही देखने आते है। इसके अतिरिक्त संसद की कार्यवाही की विस्तृत तथा सक्षिप्त रिपोर्टें सभी समाचार-पत्रों में प्रकाशित होती है, जिन्हें प्रतिदिन लाखों व्यक्ति पढते है। मौरिस-जोन्स ने इस सम्बन्ध में लिखा है -

भारत में संसद को सार्वजनिक प्लेटफार्म कहा जा सकता है। मस १९५३ में बजट पर ७२ दिन के वाद-विवाद के दौरान में दर्शक गैलरियों में प्रवेश के लिये ५० हजार टिकट वितरित किये गये थे और कोई ऐसा

13 "Parliament in India, as Parliament in England, has become the grand inquisition of the nation. While it is in session, members can find appropriate occasions for openly criticizing the government and ventilating individual and collective grievances. More important than this ventilation is the fact that the government is offered an opportunity of meeting charges against it publicly when the defence of its policy is subject to challenge."

Sharma, S. R., *Parliamentary Government in India* pp. 68-9.

मंकल नहीं है जिससे यह प्रकट होता हो कि जनता की दिलचस्पी कम हुई है। विभिन्न प्रकार के समाचार-पत्रों का विश्लेषण करने पर अवश्य ही यह विदित होगा कि समाचार-पत्र जनता की इस दिलचस्पी को मानते हैं और उसे प्रोत्साहित भी करते हैं। भारत के समाचार पत्रों में गसदीय कार्यवाही को, अधिकतर अंग्रेजी समाचार-पत्रों में, अधिक महत्व दिया जाता है।”

चौथे, संसद में नेताओं की छांट (selection of leaders) में भी योग दिया है। जहाँ तक सत्तारूढ़ दल का सम्बन्ध है अधिकतर मन्त्रि राष्ट्रीय आन्दोलन के अग्रणी नेता रहे हैं। परन्तु मन्त्रि-परिषद् का निर्माण करते समय प्रधान मन्त्री ने सदस्यों की संसदीय कार्य करने की योग्यता का अवश्य ही ध्यान रखा है। गत वर्षों में संसद के सदनों में अच्छा कार्य करने वाले सदस्यों को प्रायः सभी दलों के नेतृत्व में उपयुक्त स्थान मिला है।

अन्त में, संसद की कुछ आघातों पर आलोचना की गई है। प्रथम, संसद के अनेक सदस्य सुयोग्य तथा अपने निर्वाचन-क्षेत्रों के सच्चे प्रतिनिधि नहीं होते। शिधा के प्रसार के साथ-साथ संसद के सदस्यों की योग्यता में वृद्धि अवश्य ही होगी और निर्वाचक सोच-समझकर ही अपना मत डालेंगे। दूसरे, सन् १९६७ के पूर्व तक विरोधी पक्ष का भाग उतना महत्वपूर्ण नहीं रहा जितना कि होना चाहिए था। वर्तमान लोकसभा में विरोधी पक्ष काफी सुदृढ़ है, किन्तु वह विभिन्न दलों से मिलकर बना है, जिनके कार्यक्रमों और दृष्टिकोणों में कोई साम्यता नहीं है। इसी कारण विरोधी पक्ष का भाग प्रभावो नहीं रहा है। तीसरे, कुछ समय से बहुत थोड़े से सदस्यों का संसदों में व्यवहार संसद की मान्य प्रथाओं के विरुद्ध तथा उनसे गिरा हुआ रहा है। राजनीतिक समस्याओं को असंसदात्मक उपायों द्वारा हल करने के प्रयत्नों को रोका जाना आवश्यक है; क्योंकि उनके प्रयोग से संसद प्रजातन्त्र की सफलता में बड़ी बाधा उत्पन्न होने का भय है।

## राज्यों का शासन

### १. संघान्तरित राज्य

स्वतन्त्रता के पूर्व भारत दो भागों में विभाजित था—'ब्रिटिश भारत' और 'भारतीय भारत'। ब्रिटिश भारत में पूरी तरह से ब्रिटिश शासन था और ब्रिटिश भारत को शासकों ने प्रशासन की सुविधा के विचार से कई प्रान्तों में बाँटा हुआ था। भारतीय भारत में सभी देशी रियासतें, जिनकी संख्या ६०० के लगभग थी, सम्मिलित थी। इनमें देशी राजाओं और नवाबों का भिन्न-भिन्न प्रकार का शासन था और सभी देशी राजे व नवाब ब्रिटिश अधिराज सत्ता (Paramountcy) के अधीन थे। सन् १९३५ के भारतीय शासन अधिनियम के अनुसार सम्पूर्ण देश के लिए एक संघात्मक संविधान की व्यवस्था की गई थी, परन्तु संघ का निर्माण देशी राजाओं तथा ब्रिटिश ताज की स्वीकृति पर निर्भर था। देशी राजाओं के संघ में सम्मिलित न होने तथा दूसरे विश्व-युद्ध के छिड़ जाने के कारण संघात्मक योजना भारत में लागू न हो सकी। स्वतन्त्रता-प्राप्ति पर एक प्रकार से देशी राज्यों को भी स्वतन्त्रता दे दी गई, परन्तु बदली हुई परिस्थितियों में देशी नरेशों ने युद्ध से काम लिया और छोटी देशी रियासतों का या तो प्रान्तों में विलीनीकरण (merger) हो गया या उनमें से बहुत-सी रियासतों के संघ बन गये। इन सघों और रियासतों ने भारतीय संघ में प्रवेश करने का निर्णय किया। इस प्रकार सम्पूर्ण भारत के लिए एक संघीय संविधान के निर्माण का कार्य सफलतापूर्वक हो सका।

भारत के संविधान के अनुसार भारत अनेक राज्यों का संघ (Union of States) है। भारत के संविधान में सभी प्रान्तों तथा देशी रियासतों व उनके संघों को अब एक ही नाम 'राज्य' (State) देना उचित समझा गया है, क्योंकि उन सभी में प्रजातन्त्रात्मक शासन-प्रणाली लागू हुई है। संयुक्त राज्य अमेरिका में सम्मिलित विभिन्न इकाइयाँ भी राज्यों के नाम से पुकारी जाती हैं, परन्तु संविधान के प्रारम्भ पर भारतीय संघ में सम्मिलित राज्य पूरी तरह से एक प्रकार के नहीं थे, यतः उन्हें विभिन्न वर्गों में बाँटा गया था। 'भारतीय संघ इन राज्यों का एक अविच्छिन्न संघ' है अर्थात् किसी भी राज्य को अब संघ से विना मसद की स्वीकृति के अलग होने (secession) का अधिकार नहीं है। भारतीय संघ में संविधान लागू होने के समय प्रथम अनुसूची में वर्णित अग्रनिम्नित राज्य सम्मिलित हूयं—

भाग 'क'—उत्तर प्रदेश, पंजाब, बिहार, पश्चिमी बंगाल, असम, उड़ीसा, मद्रास, बम्बई और मध्य प्रान्त । ये पुराने ब्रिटिश काल के प्रान्त थे, जिनमें गवर्नर शासन का अध्येक्ष होता था और जिनमें राज्य का प्रमुख गवर्नर ही रहा । भाग 'ख'—हैदराबाद, जम्मू और कश्मीर, मध्य भारत, मंगूर, पटियाला एवं पूर्वी पंजाब की रियासतों का संघ, राजस्थान, मौराष्ट्र और ट्रावनकोर कोचीन । इनमें से कुछ तो पुरानी बड़ी रियासतें थी तथा शेष रियासतों के संघ । उनमें गवर्नर के स्थान पर राज-प्रमुख राज्य के अध्यक्ष बने । भाग 'ग'—अजमेर, बिलासपुर (इसे आगे हिमाचल प्रदेश में मिला दिया गया), दिल्ली, कच्छ, त्रिपुरा, भोपाल, कुर्ग, हिमाचल प्रदेश, विन्ध्य प्रदेश और मनीपुर । इनमें से कुछ तो पुराने चीफ कमिश्नरों के प्रान्त थे और कुछ देशी रियासतें व उनके छोटे संघ थे । उनका प्रमुख चीफ कमिश्नर अथवा लेफ्टिनेन्ट गवर्नर कहलाया । भाग 'घ'—उनमें केवल अण्डमान और निकोबार द्वीप-समूह थे । यहाँ पर भी एक चीफ कमिश्नर होता था । आगे चलकर पांडचेरी और गोआ, डामन ड्यू भी भारतीय संघ के अंग बने । भाग 'क' व 'ख' के राज्यों का तो पद संघ में सम्मिलित राज्यों की इकाइयों जैसा था अर्थात् उन्हें आन्तरिक शासन के अधिकार सविधान में प्राप्त थे । परन्तु अन्य राज्यों और क्षेत्रों को वे अधिकार प्राप्त थे जो उन्हें संसद ने प्रदान किये अथवा वे संघ सरकार द्वारा अधिशासित थे ।

भारत की संसद को कानून बनाकर नये राज्यों को संघ में सम्मिलित करने तथा नये राज्य स्थापित करने का अधिकार है । इसके अतिरिक्त संसद को अखिलित अधिकार भी है—संसद कानून बनाकर (१) नये राज्य की रचना कर सकती है, चाहे नया राज्य किसी राज्य के क्षेत्र को अलग करके बनाया जाये अथवा दो राज्यों को मिलाकर, (२) किसी भी राज्य का क्षेत्रफल बढ़ा सकती है, (३) किसी भी राज्य का क्षेत्रफल कम कर सकती है और (४) किसी राज्य का नाम बदल सकती है । परन्तु इस सम्बन्ध में कार्य करने से पूर्व इन शर्तों का पूरा होना आवश्यक है—पहली, इस प्रकार का कोई भी विधेयक राष्ट्रपति की सिफारिश के बिना पेश नहीं किया जा सकता । दूसरी, यदि विधेयक के प्रस्तावों का सम्बन्ध राज्यों की सीमाओं तथा नामों से हो तो उन प्रस्तावों के प्रभावित होने वाले राज्यों के विधान-मण्डलों के मत को उस विधेयक के पेश करने से पूर्व उन प्रस्तावों के सम्बन्ध में जान लेना आवश्यक है ।

राज्यों का पुनर्गठन—स्वतन्त्रता प्राप्ति के समय विभाजन से उत्पन्न होने वाली कठिन समस्याओं को हल करने के विचार से इकाइयों के पुनर्गठन की समस्या को सरकार ने टालने का प्रयत्न किया । किन्तु दक्षिणी प्रदेशों के कुछ नेताओं ने राज्यों को भाषायी आधार पर फिर से गठित करने के लिए चल रहे आन्दोलन को जोरदार बनाया । सन् १९५३ में आंध्रवासियों के आन्दोलन ने उग्र व हिंसात्मक रूप धारण किया, जिसके फलस्वरूप २ अक्टूबर को आंध्र-प्रदेश का निर्माण हुआ ।



आंध्र के निर्माण के परिणामस्वरूप केरल, कर्नाटक, महाराष्ट्र व पंजाबी सूबे की मांग के समर्थकों ने आन्दोलन को आगे बढ़ाया और अन्त में भारत सरकार ने राज्य के पुनर्गठन की समस्या का ततोपजनक व स्थायी हल निकालने के विचार से २६ दिसम्बर १९५३ को एक उच्च शक्ति प्राप्त राज्य पुनर्गठन आयोग (States Recognition Commission) नियुक्त किया।

राज्य पुनर्गठन आयोग ने यह मत प्रकट किया कि कोई भी ऐसा परिवर्तन न किया जाये, जो वर्तमान स्थिति में निश्चित सुधार न करे और जिससे सम्बन्धित प्रदेशों की जनता और सम्पूर्ण राज्य का हित साधन न हो। दूसरे, आयोग ने यह विचार व्यक्त किया कि देश का प्रशासनिक और राजनीतिक संगठन राज्य की एकता पर आधारित हो और राष्ट्रीय हित में हो। तीसरे, आयोग ने यह निश्चित मत प्रकट किया कि न तो यह सम्भव है और न वांछनीय ही कि राज्यों का पुनर्गठन केवल भाषा या संस्कृति जैसे किसी भी अकेले आधार पर किया जाये। अतएव आयोग ने इस समस्या पर सन्तुलित दृष्टि से विचार करने पर निम्नलिखित बातों पर ध्यान रखने का सुझाव दिया।

(१) समान भाषा की प्रशासनिक कुशलता व सुविधा के लिए एक महत्वपूर्ण आधार माना जाये; किन्तु प्रशासनिक, आर्थिक और राजनीतिक सभी बातों का ध्यान रखा जाय; (२) एक भाषी अथवा बहुभाषी राज्यों में विभिन्न भाषाये बोलने वालों में जो समूह है, उनको आपसी लिखा-पढ़ी, शिक्षा व संस्कृति सम्बन्धी आवश्यकताओं की पूर्ति का आश्वासन दिया जाये, (३) जिन राज्यों में ततोपजनक दशाये विद्यमान हैं और आर्थिक, राजनीतिक व प्रशासनिक विचारों का सन्तुलन मिथित राज्यों (Composite State) के पक्ष में हो, उन्हें जारी रखा जाये, (४) इस विचार से कि अमुक प्रदेश किसी समुदाय विशेष का स्वाभाविक देश (homeland) है, खण्डन किया जाये; क्योंकि भारत में संविधान के अन्तर्गत सभी नागरिकों को समान अधिकार और अवसर की समता प्रदान किये गये हैं; (५) एक भाषा और एक राज्य का सिद्धान्त स्वीकार नहीं किया जा सकता, क्योंकि एक ही भाषा बोलने वाले भी कई राज्य हैं और (६) राज्य आर्थिक दृष्टि से पृथक् अस्तित्व बनाये रखने योग्य हो।

राज्य पुनर्गठन आयोग इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि राज्यों के पुनर्गठन के लिए उपयुक्त समय था गया था और उस काम में देरी करना अनुचित होता, यद्यपि प्रत्येक व्यक्तियों ने राय प्रकट की थी कि कुछ समय के लिए इस समस्या का हल स्थगित किया जाना उचित था। हमारे विचार में आयोग का निष्कर्ष सर्वथा उचित था और भारत सरकार ने उसकी सिफारिशों पर उचित कदम उठाये। उसके बाद केन्द्रीय व राज्य सरकारों ने रिपोर्ट पर विचार किया और भारत सरकार ने आयोग

की अधिकतर निफारिशों के विषय में अपने निर्णय १६ जनवरी १९५६ को घोषित किये। उन निर्णयों की घोषणा से महाराष्ट्रियों में बम्बई को महाराष्ट्र से पृथक् रखने के कारण अत्यन्त असन्तोष उत्पन्न हुआ और उन्होंने बम्बई को महाराष्ट्र में मिला देने के लिये एक बड़ा ही उग्र व व्यापक आन्दोलन चलाया जिसके परिणाम-स्वरूप कुछ हिंसापूर्ण घटनायें घटीं। भारत सरकार ने बम्बई तथा पंजाबी सूबे की मांग पर बहुत सोच-विचार किया; पंजाव की समस्या का कुछ सतोपजनक हल निकल आया, किन्तु बम्बई की समस्या बहुत समय तक विकट ही बनी रही।

सरकार के निर्णयों को वैधानिक रूप देने के लिये राज्य-पुनर्गठन विधेयक को, जिसका कि प्रारूप राज्य सरकारों की सम्मति जानने के हेतु पहले ही उनके पास भेज दिया गया था, गृह-मन्त्री ने १६ मार्च १९५६ को संसद के दोनों सदनों में प्रस्तुत किया। उस पर कुछ दिनों तक सदस्यों ने पक्ष तथा विपक्ष में अपने-अपने विचार प्रकट किये। अन्त में, उस पर विस्तृत रूप से विचार करने के लिये गृह-मन्त्री के सभापतित्व में दोनों सदनों के सदस्यों की एक सयुक्त प्रवर समिति नियुक्त हुई, जिसकी रिपोर्ट पर जुलाई के अन्त में संसद में विचार होना आरम्भ हुआ। राज्यों के पुनर्गठन से सम्बन्धित कानून व पश्चिमी बंगाल और बिहार के बीच कुछ सीमा-क्षेत्रों के तवाबले का कानून भी ही पास हो गये। उसके बाद पहली नवम्बर १९५६ को राज्यों का पुनर्गठन हुआ। वह दिन स्वतन्त्र भारत के इतिहास में एक अत्यन्त महत्वपूर्ण दिवस रहेगा, क्योंकि उस दिन वर्तमान भारत के नये राजनीतिक मानचित्र का श्रीगणेश हुआ। उस दिन भारतीय संघ में १४ राज्य और ६ संघीय क्षेत्र (Union Territories) रह गये। सन् १९६० में बम्बई राज्य को महाराष्ट्र व गुजरात दो राज्यों में बाँटा गया। १९६१ में नागालैंड का पृथक् राज्य बना और १९६६ के अन्त में पंजाव का विभाजन होने पर हरियाणा पृथक् राज्य बना। विभिन्न राज्यों के सम्बन्ध में आवश्यक सूचना अग्र पृष्ठ पर दी हुई तालिका में दी गई है।

## २. राज्यों की कार्यपालिका

### राज्यपाल (गवर्नर)

राज्यों की कार्यपालिका के मुख्य अंग गवर्नर और उसकी मन्त्रि-परिषद् है। गवर्नर शासन का संवैधानिक अध्यक्ष है और वास्तविक कार्यपालिका मन्त्रि-परिषद् है। संविधान में स्पष्ट रूप से यह व्यवस्था की गई है कि गवर्नर को उसके सभी कार्यों के करने में, सिवाय उन बातों के जिन्हें वह अपने विवेकानुसार कर सकता है, मन्त्रि-परिषद् सहायता और परामर्श दे। राज्य की कार्यपालिका शक्ति गवर्नर को सौंपी गई है, जिसका प्रयोग वह संविधान के अनुसार स्वयं अथवा अधीन अधिकारियों के द्वारा करता है। राज्य की कार्यपालिका शक्ति का विस्तार संविधान के प्राविधानों के अधीन उन सभी मामलों तक विस्तृत है जिनके विषय में राज्य के विधान-मण्डल की कानून बनाने की शक्ति प्राप्त है :

राज्य का नाम	राजधानी	क्षेत्रफल वर्ग मील में	जनसंख्या १० लाख की इकाई में
आंध्र प्रदेश	हैदराबाद		
असम	शिलांग	११०,२५०	३२.२
बिहार	पटना	८४,६२४	६.०
मडाराष्ट्र	बम्बई	६७,८३०	३८.६२
गुजरात	अहमदाबाद	११६,२००	३.१६
जम्मू और कश्मीर	श्रीनगर	७३,०००	१.६२
केरल	त्रिचन्द्रम	६२,७८०	४.४
मध्य प्रदेश	भोपाल	१४,६८०	१५.६
मद्रास	मद्रास	१७१,२००	२६.१
मैसूर	मैसूर	५०,१७०	३०.०
उड़ीसा	कटक	७२,७३०	१६.६
पंजाब	चण्डीगढ़	६०,१४०	७५
हरयाना	चण्डीगढ़	५०,३२५ कि. मी.	११.१
राजस्थान	जयपुर	४३,८६६ कि. मी.	७५
उत्तर प्रदेश	लखनऊ	१३२,३००	१३.०
प० बंगाल	कलकत्ता	११३,४१०	६३.०
नागालैंड	कोहिमा	३२,२७६	२६.२
		६,२३६	३६६

**गवर्नर की नियुक्ति (Appointment)**—किसी भी ऐसे व्यक्ति को गवर्नर नहीं बनाया जा सकता जो भारतीय नागरिक न हो और जिसकी आयु ३५ वर्ष से कम हो। भारत में गवर्नर की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। इसके विपरीत संयुक्त राज्य अमरीका के राज्यों में गवर्नरों को साधारण मतदाताओं द्वारा चुना जाता है और सघ सरकार का उनकी नियुक्ति से कोई सम्बन्ध नहीं होता। आस्ट्रेलिया में गवर्नर की नियुक्ति ताज द्वारा उपनिवेश (Dominion) मन्त्रिमण्डल के परामर्श के अनुसार की जाती है और कनाडा में प्रान्तों के लेफ्टिनेन्ट गवर्नरों की नियुक्ति उपनिवेश मन्त्रिमण्डल के परामर्श से वहाँ का गवर्नर-जनरल करता है। संविधान के प्रारूप में इस सम्बन्ध में दो विकल्प दिये गये थे—(१) उसका राज्य की विधान सभा के लिये मतदाताओं द्वारा सीधा चुनाव किया जाय, (२) राष्ट्रपति द्वारा उसे उन चार व्यक्तियों की सूची (panel) में से नियुक्त किया जाय जिसका चुनाव राज्य प्रथम विकल्प का स्वीकार किया जाना उचित न था क्योंकि साधारण मतदाताओं द्वारा चुने गये गवर्नर और मुख्य मन्त्री का साथ-साथ सुगमतापूर्वक कार्य कर सकना व्यावहारिक न रहता। कुछ लेखकों के अनुसार दूसरा विकल्प सर्वोत्तम होता, क्योंकि उसमें राष्ट्रपति और राज्य के विधान-मण्डल का सहयोग रहता तथा वह उस दोष से रहित होता जिसकी वर्तमान व्यवस्था में बहुत सम्भावना है अर्थात् अब राष्ट्रपति

उसकी नियुक्ति सघीय मन्त्रिमण्डल के परामर्श के अनुसार राजनीतिक पक्षपात के आधार पर कर सकता है। साथ ही चूंकि वर्तमान गवर्नर राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त होते हैं अतएव यदि कभी राज्य और सघ सरकार के बीच किसी प्रश्न पर गम्भीर मतभेद उत्पन्न हो जाय तो यह भय हो सकता है कि वहाँ का गवर्नर राज्य के मामलों में हस्तक्षेप कर सकेगा जो राज्यों की स्वाधीनता के सिद्धान्त के विरुद्ध होगा।

कनाडा के संविधान में सुट्टे केन्द्र की व्यवस्था है और वहाँ गवर्नर-जनरल सभी प्रान्तीय गवर्नरों को नियुक्त करता है। भारत के संविधान के अन्तर्गत भी कनाडा के नमूनों को अपनाया गया है। परन्तु वर्तमान व्यवस्था के पक्ष में दो बातें हैं, जिन्हें व्यवहार में भी अपना लिया गया है। प्रत्येक राज्य में गवर्नर उस राज्य से बाहर का निवासी होता है। अतः वह राज्य की स्थानीय राजनीति से ऊपर रहेगा। साथ ही उसकी नियुक्ति के प्रश्न पर राज्य के विधान-मण्डल के विभिन्न दलों में आपसी मतभेद न रहेगा। इस सम्बन्ध में यह भी ध्यान देने की बात है कि सघ की सुट्टेता अर्थात् प्रान्तीयता के ऊपर एकता स्थिर रखने में वर्तमान गवर्नर अधिक सहायक सिद्ध होंगे। राज्य की कार्यपालिका और सघ सरकार के बीच इस प्रश्न पर कोई मतभेद न हो इस उद्देश्य से यह प्रथा डाली गई है कि भारत का प्रधान मन्त्री गवर्नर की नियुक्ति के प्रश्न पर सम्बन्धित राज्य के मन्त्रिमण्डल से मन्त्रणा करके राष्ट्रपति को ऐसे व्यक्ति की नियुक्ति के लिये परामर्श दे जिसे उसे राज्य के नेता सहर्ष स्वीकार कर लें।

गवर्नरों की नियुक्ति अथवा छूट का प्रश्न अब विशेष रूप से महत्वपूर्ण हो गया है, क्योंकि चौथे आम चुनावों के बाद कई राज्यों में गैर-कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल बने (और आगे भी ऐसा होता रहेगा) जबकि सघ में अभी तक कांग्रेस दल की ही सरकार है राष्ट्रपति गवर्नर की नियुक्ति प्रधान मंत्री के परामर्श से करता है और प्रधान मंत्री स्वराष्ट्र (गृह) मंत्री से परामर्श करता है। यदि मध्य (केन्द्र) और सम्बन्धित राज्य में भिन्न दलों के मन्त्रिमण्डल रहे तो गवर्नरों की छूट करना कठिन हो जायेगा। हमारे विचार में पूर्वोक्त अभिसम्भो (प्रपात्रों) के अतिरिक्त सघ सरकार को दो और बातों का ध्यान रखना चाहिये। प्रथम, चुनावों में पराजित राजनीतिक नेताओं को गवर्नर नहीं बनाना चाहिये। दूसरे, गवर्नरों की नियुक्ति में उनके राजनीतिक दल से सम्बन्ध की अपेक्षा योग्यता का अधिक ध्यान रखना चाहिए। यदि उनकी छूट का क्षेत्र राजनीतिक से बढ़ाकर योग्यता, प्रशासनिक अनुभव, निष्पक्षता आदि तक विस्तृत कर दिया जायेगा तो इस विषय में सघ व राज्य के बीच गम्भीर मतभेद नहीं होगा।

बिहार में १९६७ के अन्त में जबकि संयुक्त विधायक दल का मन्त्रिमण्डल पदासीन था, सघ सरकार ने श्री नित्यानन्द कानूनगो को राज्य का गवर्नर नियुक्त किया। इस विषय में मुख्य मंत्री ने मन्त्रणा कर ली गई थी और उन्होंने नियुक्ति

का विरोध नहीं किया था। परन्तु मुख्य मंत्री ने यह चाहा था कि नया गवर्नर अपना पद लगभग २ माह पश्चात् धारण करे, क्योंकि इस बीच में विधान सभा का अधिवेशन किया जाना था। सभ सरकार ने मुख्य मंत्री की इस बात को स्वीकार नहीं किया, राज्य के मुख्यमंत्री ने नये गवर्नर से असहयोग न करने की बात कही, परन्तु ऐसा अवसर नहीं आया। उस अवसर पर स्वराष्ट्र मंत्री श्री चव्हाण ने लोक सभा में कहा कि केन्द्र ने यह अभिसमय डाला है कि मुख्यमंत्री से मन्त्रणा की जाये, परन्तु मुख्यमंत्री को इस मामले में प्रतिषेध (veto) का अधिकार नहीं दिया जा सकता, क्योंकि गवर्नर की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। मुख्यमंत्री द्वारा गवर्नर से सहयोग न करने की बात लेशमात्र भी स्वीकार नहीं की जा सकती। उस विषय में सभ सरकार ने राज्य सरकार को चेतावनी दी कि ऐसा करना राज्य में सर्वैधानिक तंत्र की विफलता समझा जायेगा।

सेवा की शर्तें—गवर्नर अपने पद पर राष्ट्रपति के प्रसाद पर्यन्त आसीन रहता है, किन्तु वह अपना पद त्याग-पत्र द्वारा खाली कर सकता है। इन प्राविधानों के अधीन वह सामान्यतः अपने पद पर पद-ग्रहण की तिथि से ५ वर्ष तक आसीन रहता है, परन्तु वह अपने पद भार से तभी मुक्त होता है जबकि उसका उत्तराधिकारी उसे ग्रहण कर ले। गवर्नर किसी विधान-मण्डल का सदस्य नहीं रह सकता अर्थात् यदि किसी ऐसे सदस्य को इस पद पर नियुक्त कर दिया जाये तो उसके लिये अपनी सदस्यता से त्याग-पत्र देना अनिवार्य है। साथ ही वह कोई अन्य लाभ के पद को भी स्वीकार नहीं कर सकता। जबकि संविधान लागू होने के पूर्व विभिन्न गवर्नरों के वेतन असमान और अत्यधिक थे अब प्रत्येक गवर्नर को ५,००० रुपये मासिक वेतन मिलता है। किसी गवर्नर की उपलब्धियों (emoluments) में उसके कार्यकाल में कोई कमी नहीं की जा सकती। गवर्नर को विना किराये का भव्य निवास स्थान (राजभवन) मिलता है और अनेक भत्ते भी दिये जाते हैं। सन् १९५० में, उदाहरण के लिये, उत्तर प्रदेश के गवर्नर को अग्ररक्षकों, निवास-गृह, यात्रा और अन्य भत्तों के रूप में क्रमशः ६० हजार, ३५ हजार, १ लाख ६ हजार और ३० हजार ४० वार्षिक मिले। इसके अतिरिक्त गवर्नरों को अपने कार्यकाल में विना किराये सरकारी रेलवे सेलून, हवाई जहाज, मोटरकार इत्यादि प्रयोग करने की सभी सुविधायें प्राप्त हैं। प्रत्येक गवर्नर को अपना पद-ग्रहण करने पर राज्य के उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधिपति अथवा उसकी अनुपस्थिति में ज्येष्ठ न्यायाधीश के सामने अपने पद की विहित शपथ लेनी पड़ती है। राष्ट्रपति को यह महत्वपूर्ण शक्ति भी प्राप्त है कि यदि किसी राज्य के गवर्नर का पद अकस्मात् ही रिक्त हो जाये तो वह उस समय जैसा उचित समझे उसके कर्तव्यों के पालन हेतु आवश्यक व्यवस्था करता है।

गवर्नर के कार्य और अधिकार—सविधान के अनुसार गवर्नरों को अपने सभी कार्यों में केवल उनको छोड़कर जिन्हें वह विवेकानुसार करने का अधिकार रखता है मन्त्रि-परिषद् से सहायता तथा परामर्श लेना आवश्यक है, किन्तु सिवाय असम के गवर्नर के अन्य किसी गवर्नर को कोई भी कृत्य अपने विवेकानुसार करने का अधिकार नहीं मिला है और असम के गवर्नर को भी अपने विवेकानुसार केवल ये कार्य करने का अधिकार मिला है—(२) वह छठी अनुसूची के भाग 'ब' में वर्णित कबीले वाले क्षेत्रों का प्रशासन अपने विवेकानुसार राष्ट्रपति के प्रतिनिधिरूप में करेगा, (२) उसी अनुसूची के पैरा ६ में लिखा है कि यदि कभी राज्य सरकार और जिला परिषद् के बीच खानों से प्राप्त होने वाली आय (mining royalty) के सम्बन्ध में विवाद उठ खड़ा हो तो उसका निर्णय गवर्नर अपने विवेकानुसार करेगा। सविधान के ७वें संशोधन अधिनियम के अन्तर्गत पंजाब और आन्ध्र के प्रादेशिक समितियों की व्यवस्था की गई है। उनके कारण शासन कार्य के नियमों तथा राज्य की विधान सभा के प्रक्रिया नियमों में आवश्यक परिवर्तन के लिये राष्ट्रपति गवर्नर के विशेष दायित्व की व्यवस्था भी कर सकता है। राज्य के क्षेत्र में गवर्नर के कार्य प्रायः वही हैं जो कि राष्ट्रपति के संघीय क्षेत्र में हैं। इस बात में थोड़ा सा अन्तर यह है कि गवर्नर को सेना सम्बन्धी और कूटनीतिक कार्य नहीं मिले हैं, क्योंकि इनकी उसे आवश्यकता ही नहीं है। गवर्नर को कोई आपातकालीन शक्तियाँ भी प्राप्त नहीं हैं। साथ ही यह स्पष्ट है कि गवर्नर के कार्यों का क्षेत्र केवल राज्य सीमा तक ही विस्तृत है। अध्ययन की सुविधा के लिये हम गवर्नर के कार्यों को निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत रख सकते हैं—

प्रशासनिक कार्य—राज्य कार्यपालिका के सभी कार्य गवर्नर के नाम से होते हैं और वह राज्य शासन के कार्य-संचालन तथा मन्त्रियों के बीच कार्य वितरण के हेतु नियम बनाता है। वहीं मुख्य मन्त्री की नियुक्ति करता है और मुख्य मन्त्री के परामर्श से अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करता है। राज्य के महाधिवक्ता व लोक सेवा-आयोग के सभापति और अन्य सदस्यों की नियुक्ति भी उसी के द्वारा होती है। जिन राज्यों में विधान परिषद् की व्यवस्था है वहाँ के गवर्नर अपनी-अपनी विधान परिषद् के कुछ सदस्यों को नामजद करते हैं। साथ ही यदि किसी राज्य का गवर्नर यह समझे कि चुनावों द्वारा आगल भारतीय समुदाय का विधान सभा में पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं हुआ है तो वह समुदाय के १ या २ प्रतिनिधियों को विधान सभा का सदस्य नामजद कर सकता है। राज्य के प्रशासन का प्रमुख होने के नाते वह विधान-मण्डल के सत्र को आहूत कर सकता है, उसका सत्रावसान (prorogation) कर सकता है और आवश्यकता पड़ने पर विधान सभा का विघटन भी कर सकता है। वह प्रत्येक वर्ष के प्रथम सत्र के आरम्भ में विधान-मण्डल की बैठक में भाषण देता है और समय-समय पर विधेयकों के सम्बन्ध में सदेव भी भेज सकता है।

**विधायी कार्य**—वह राज्य विधान-मण्डल का आवश्यक अंग होता है, क्योंकि कोई भी विधेयक जिसे विधान-मण्डल पास कर दे उसकी अनुमति के बिना कानून नहीं बन सकता। वह धन और वित्त विधेयको को छोड़कर अन्य विधेयको पर अपनी अनुमति न दे, उसे ऐसा अधिकार है। साथ ही वह उन्हें अपने सुभावों सहित विधान-मण्डल को पुनर्विचार के लिये भी लौटा सकता है, परन्तु यदि इस प्रकार से लौटाया हुआ विधेयक या वह विधेयक जिस पर उसने अनुमति न दी हो विधान-मण्डल फिर से मौलिक अथवा सशोधित रूप में पास करके उसके पास भेजता है तो वह उस पर अनुमति अनिवार्यन. देगा। गवर्नर कुछ विशेष विधेयको को राष्ट्रपति की स्वीकृति के हेतु रोक सकता है। उसे विधान-मण्डल के विराम काल में (during the recess) अध्यादेश जारी करने का भी अधिकार है, परन्तु ऐसा प्रत्येक अध्यादेश विधान-मण्डल की बैठके फिर से आरम्भ होने के ६ सप्ताह बाद अथवा उससे पूर्व ही, यदि विधान-मण्डल इस आशय का प्रस्ताव पास कर दे, प्रभावी न रहेगा।

**अन्य कार्य**—प्रतिवर्ष गवर्नर को भी विधान-मण्डल के सामने वार्षिक वित्त विवरण रखवाना होता है। इस विवरण में उस वर्ष के लिये आय और व्यय के अनुदान दिये जाते हैं। अनुदानों की सभी मांगों भी उसकी सिफारिश पर ही विधान सभा में पेश की जाती है। उसी के द्वारा पूरक मांगे पेश कराई जाती हैं, किन्तु वह धन और वित्त विधेयको पर अपनी अनुमति अवश्य ही देता है, क्योंकि वे तो पेश ही उसकी सिफारिश पर किये जाते हैं। गवर्नरों को राज्य के कानूनों के उल्लंघन के सम्बन्ध में दण्डित व्यक्तियों के दण्ड को कम करने, हल्का करने तथा क्षमा करने आदि के भी अधिकार प्राप्त हैं।

**संघ सरकार के अभिकर्ता (Agent) के रूप में**—विभिन्न अवसरों पर गवर्नर को राष्ट्रपति के अनुदेश (instructions) प्राप्त करने पड़ते हैं और वह उनका पालन भी करता है, चाहे उनका मुख्य मंत्री के परामर्श से कुछ विरोध भी हो। जैसा कि श्री के० एम० मुन्शी ने कहा है गवर्नर सर्वधानिक श्रोत्रिय का रक्षक है तथा वह कड़ी है जो कि राज्य को केन्द्र से बांधती है। इस प्रकार वह भारत की एकता को सुनिश्चित करता है। डा० बी० आर० अम्बेडकर के अनुसार गवर्नर कुछ बातों को रोके रखता है जिससे कि वह राष्ट्रपति को ऐसा अवसर प्रदान करे कि वह यह देख सके कि इन नियमों का, जिनके अन्तर्गत राज्य सरकारों को संविधान के अनुसार कार्य करना चाहिये, पालन होता है। अनुच्छेद २१३ के अन्तर्गत अध्यादेश (ordinance) जारी करने के पूर्व गवर्नर को निम्नलिखित दसाश्रों में राष्ट्रपति की स्वीकृति प्राप्त करनी होती है; यदि

(क) वैसे ही उपबन्ध अन्तर्विष्ट रखने वाले विधेयक को विधान-मण्डल में पुनःस्थापित किये जाने के लिए राष्ट्रपति की पूर्व स्वीकृति की आवश्यकता होती; अथवा

(ख) वैसे ही उपबन्ध अन्तर्विष्ट रखने वाले विधेयक को राष्ट्रपति के विचारार्थ रक्षित करना वह आवश्यक समझता ; अथवा

(ग) वैसे ही उपबन्ध अन्तर्विष्ट रखने वाले राज्य के विधान-मण्डल का अधिनियम इस सविधान के अधीन तब तक अमान्य होता जब तक कि राष्ट्रपति के विचारार्थ रक्षित रखे जाने पर उसे राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त न हो चुकी होती ।

अनुच्छेद २०० के अन्तर्गत गवर्नर राज्य के विधान-मण्डल द्वारा पारित किसी विधेयक को राष्ट्रपति के विचारार्थ रक्षित रख सकता । इसी अनुच्छेद के दूसरे परन्तुक के अन्तर्गत गवर्नर को कुछ विधेयकों को राष्ट्रपति के विचारार्थ रक्षित रखना ही है । ऐसा करने में उसे अपने ही विवेक का प्रयोग करना है, यह मन्त्रिमण्डल के परामर्श अधीन नहीं है । इसका सबसे अच्छा उदाहरण केरल का शिक्षा विधेयक है जिसे राज्य के गवर्नर ने राष्ट्रपति के विचारार्थ रक्षित रखा । अनुच्छेद ३५६ के अन्तर्गत गवर्नर राष्ट्रपति को यह प्रतिवेदन दे सकता है कि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गई है जिसमें कि राज्य का शासन सविधान के उपबन्धों के अनुसार नहीं चल सकता । जब किसी राज्य में आपातकाल की घोषणा के परिणाम-स्वरूप राष्ट्रपति शासन स्थापित हो जाता है, तो गवर्नर पूर्णतया राष्ट्रपति का अभिकर्ता बन जाता है और वह उन विधायी, कार्यकारी और वित्तीय शक्तियों का प्रयोग करता है जो कि उसे सच सरकार द्वारा प्रदान की जाये । किसी भी राज्य में अनुमूचित या जनजातीय क्षेत्रों के प्रशासन के बारे में तो गवर्नर राष्ट्रपति के अभिकर्ता के रूप में कार्य करता ही है । उनके प्रशासन के बारे में गवर्नर राष्ट्रपति को वार्षिक प्रतिवेदन भेजता है और राष्ट्रपति से प्राप्त निर्देशों को कार्यान्वित करता है ।

अमम में जनजातीय क्षेत्रों के प्रशासन के बारे में गवर्नर के संघ सरकार के प्रति कुछ विशेष उत्तरदायित्व (special responsibilities) है । आंध्र प्रदेश (और पंजाब के विभाजन के पूर्व उस राज्य में भी) में प्रादेशिक समिति (Regional Committees) के मामले में अनुच्छेद ३७१ (१) में राष्ट्रपति को शक्ति मिली है कि वह आदेश द्वारा ऐसी समिति की स्थापना के लिये व्यवस्था करे और उनके कार्य-मचालन के लिये नियम बनाये । साथ ही राज्य के गवर्नर का यह विशेष उत्तरदायित्व है कि वह इन समितियों द्वारा उचित रूप में कार्य करने की व्यवस्था करे । राष्ट्रपति गवर्नरों के वार्षिक सम्मेलन बुलाता है, जिनमें ऐसे मामलों पर वाद-विवाद होते हैं जो मध्य व राज्य सरकारों के लिये सामान्य हित के हैं । उनके निर्णयों को गवर्नर ही कार्यान्वित करते हैं । प्रत्येक गवर्नर राष्ट्रपति को अपने राज्य के बारे में वार्षिक प्रतिवेदन भेजता है, जिसमें महत्वपूर्ण मामलों का उल्लेख तथा उनके बारे में उम्मा यत व गुभाव दिये होते हैं ।



गवर्नर की वास्तविक स्थिति (Real position)—नापारण्यत गवर्नर राज्य के शासन का सर्वधानिक प्रव्यक्ष है और उमकी शक्तियाँ वास्तविक नहीं हैं, परन्तु राज्य शासन में उमका स्थान गवर्ने अधिक सम्मानित और प्रतिष्ठित होता है। वह दलगत राज्य नीति में ऊपर होने के कारण निष्पक्ष होता है। मर्दव ही प्रावश्यकतानुसार राज्य के शासनक (प्रधान् मन्त्रीगण) उममें जिन मामलों में चाहे परामर्श प्राप्त कर सकते हैं। यह समझा जाता है कि वह ऐसे मामलों के विषय में जिन पर तीव्र मतभेद हों निष्पक्षतापूर्वक विचार करने ही स्थिति में होता है और गवर्नर के व्यक्तित्व पर निर्भर करता है फिर भी राज्य शासन की स्थिति में कुछ तो परिवर्तनशील राजनीति में वह स्वामित्व एव स्थिरता जानने की स्थिति में होता है। यदि गवर्नर अच्छे व्यक्तित्व वाला और कार्यशील व्यक्ति हो तो वह विरोधी पक्ष और मन्त्रिमण्डल के बीच बहुत से मतभेदों को दूर कराने में सहायक सिद्ध हो सकता है।<sup>२</sup> गवर्नर का शासनतन्त्र को सुगम और सुचारु बनाने में बड़ा महत्व है। श्री पायली के अनुसार गवर्नर मन्त्रिमण्डल को मूक वाला परामर्शदाता है, जो राज्य की प्रशान्त राजनीति में शास्त्र वातावरण पैदा कर सकता है।<sup>३</sup>

तीव्र गति में बदलने वाली राजनीति में गवर्नर राज्य सरकार में शक्ति प्राप्त करने के लिये विभिन्न मध्यम-शील तत्वों पर अपने सद्परामर्श से स्वस्थ और प्रभावी प्रसर डाल सकता है।<sup>४</sup> श्री श्रीप्रकाश के मतानुसार केन्द्र ने राज्य सरकारों (मन्त्रिमण्डलों) में सीधा सम्बन्ध बढ़ाकर गवर्नरों के महत्व को कम कर दिया है और मन्त्रिमण्डलों के निर्माण में भी गवर्नरों की अपेक्षा सीधे केन्द्रीय सरकार से मशरूआ की जाने लगी है। फिर भी, यदि गवर्नर योग्य है, जब कभी भी राज्य में तमो गम्भीर स्थिति पैदा हो जो कि राज्य की सुरक्षा व सरकार के लिये खतरा पैदा करे, वह कसैता भी सर्वधानिक प्रव्यक्ष बयो न हो, उसे अपने विवेक का प्रयोग

2 "If the Governor were an active and good Governor, he could by means of getting in touch with the opponents of the party in power, reconcile them to a good number of measures and generally make the administration run smoothly. The functions of the Governor shall be to lubricate the machinery of Government, to see that all the wheels are going well by reason not of his interference, but of his friendly intervention"

Sen, P. K. : *Constitution Assembly Debates*.  
Sen, P. K. : *Constitution Assembly Debates*.  
Pylee M. V. : *India's Constitution*, p. 234.

4 "In times of quick-changing politics, a Governor whose position is unshakable except by the pleasure of the appointing authority, namely the President, can bring to bear a wholesome, effective influence upon what may be warring elements contending for power in the state Government."  
Narba rirao, C. V., Art. *Power of the President of India*,  
*Indian Review*, Feb 1961

करना चाहिये और छोटे-छोटे मामलों में बार-बार केन्द्रीय सरकार के परामर्श व मार्गदर्शन पर निर्भर नहीं रहना चाहिये ।<sup>5</sup>

श्री के० एम० मुंशी के मतानुसार ऐसा समय आ सकता है जबकि संकट काल में मुख्यमंत्री विभिन्न दलों के बीच सामंजस्य स्थापित करने में असफल रहे, विशेष रूप से जबकि विधान-मण्डल में अनेक दल हों। ऐसे समय में गवर्नर से मन्त्रियों को बहुत ही अधिक सहायता मिल सकती है, वे उससे सभी प्रकार की गुप्त सूचना व सलाह प्राप्त कर सकते हैं, क्योंकि उसका सम्पर्क सभी दलों से होता है। स्वर्गीय डा० ग्रन्वैडकर ने उसके स्थान का महत्त्व 'कार्य' और 'कर्तव्य' (function and duty) में अन्तर समझाते हुये इस प्रकार बताया है : जबकि गवर्नर को स्वयं कोई भी कार्य नहीं करना होता और उसे मन्त्रियों के निर्णय को अस्वीकार करने की कोई शक्ति प्राप्त न होगी उसका यह कर्तव्य होगा कि वह महत्वपूर्ण मामलों के विषय में मन्त्रिमण्डल को नेक सलाह दे। ऐसा कार्य गवर्नर किसी दल के प्रतिनिधि के रूप में नहीं बरन् सम्पूर्ण जनता के प्रतिनिधि रूप में करेगा जिससे कि राज्य में निष्पक्ष, विशुद्ध और कुशल प्रशासन की स्थापना हो।

यद्यपि गवर्नरों को विवेकीय शक्तियां प्रदान नहीं की गई हैं, फिर भी ऐसे अवसर आ सकते हैं जब वे अपने विवेक (discretion) का प्रयोग कर सकते हैं। ऐसे अवसरों में हम इन्हे गिन सकते हैं—(१) मुख्य मन्त्री की छांट ; (२) मन्त्रिपरिषद् को अपवस्थ करना ; (३) विधान सभा का विघटन ; (४) मुख्यमंत्री से सूचना प्राप्त करना ; (५) मुख्यमंत्री से यह कहना कि वह किसी ऐसे मामले को जिस पर किसी मन्त्री ने निर्णय कर लिया हो किन्तु जो मन्त्रिमण्डल (Cabinet) के सामने न आया हो, मन्त्रिमण्डल के सामने रखे ; (६) किसी विधेयक पर अनुमति न देना और उसे पुनर्विचार के लिये वापिस भेजना ; (७) राज्य के विधान मण्डल द्वारा पारित विधेयक को राष्ट्रपति की अनुमति के लिये रोकें रखना ;

5 "By slow degrees,, however, the centre started keeping direct relations with the State Governments. It forgot the Governors whom it had created. The newspaper-reading public read almost every day that various State Ministers were going to Delhi for advice and guidance.... Far from being consulted as to the persons who should constitute the ministries, Governors are not even informed as to who are being thought of as Ministers. All such matters are decided after consultations directly with Delhi."

"To my mind, it is clear that a Governor if he is worthy of his salt, must come very prominently in the picture whenever there is any serious situation that might threaten the safety of the State and its Government. I do not know what else he is there for however constitutional he might be. It is no use always going up to the centre for advice and guidance in all great and small matters."

(८) कुछ मामलों के बारे में अध्यादेश जारी करने से पूर्व राष्ट्रपति का अनुदेश (instruction) प्राप्त करना, और (९) राष्ट्रपति को आपातकाल की उद्घोषणा के विषय में परामर्श देना। आपातकाल की घोषणा लागू रहने के दौरान में गवर्नर राज्य की कार्यपालिका का वास्तविक अध्यक्ष बन जाता है। ऐसा होना सर्वथा न्यायोचित है; क्योंकि उसे राज्य की स्थिति के विषय में सबसे अधिक ज्ञान होता है। परन्तु ऐसी स्थिति में भी वह राष्ट्रपति के अभिकर्ता (agent) के रूप में कार्य करता है। इन सभी बातों से यह स्पष्ट है कि गवर्नर केवल नाममात्र का अध्यक्ष नहीं है वरन् वह एक ऐसा अधिकारी है जो राज्य के शासन में महत्वपूर्ण भाग ले सकता है।<sup>3</sup>

गवर्नर से सम्बन्धित कुछ विचारणीय बातें—अति सीमित विवेकीय क्षेत्र के अतिरिक्त ऐसा अवसर आ सकता है कि जब गवर्नर को राष्ट्रपति के समक्ष संविधान के उल्लंघन (breach of the constitution) के बारे में प्रतिवेदन प्रस्तुत करना पड़े। जवाहरलाल नेहरू ने १९५८ में कहा था: 'स्पष्ट है कि गवर्नर सरकार (मंत्रि-परिषद्) के निर्णय को नहीं गिरा सकता है, परन्तु उसका परामर्श सदैव ही उपलब्ध रहता है। यदि किन्हीं अत्यधिक महत्वपूर्ण मामलों में, गवर्नर यह सोचे कि संविधान का उल्लंघन होने को है तो वह उसके बारे में राष्ट्रपति को लिखकर भेज सकता है। सन् १९५० में सुनील कुमार बोस वनाम मुख्य सचिव, पश्चिमी बंगाल सरकार वाले मुकदमे में उच्च न्यायालय ने भी यह निर्णय दिया था: 'वर्तमान संविधान के अन्तर्गत गवर्नर मंत्रियों के परामर्श के बिना कार्य नहीं कर सकता। सन् १९३५ के भारतीय शासन अधिनियम के अन्तर्गत गवर्नर की स्थिति भिन्न थी। वह अपने विवेक में कुछ कार्य कर सकता था, अर्थात् किसी मंत्री से बिना परामर्श मागे हुये कुछ कार्य वह अपने व्यक्तिगत निर्णय के क्षेत्र में कर सकता था अर्थात् मंत्रियों से मंत्रणा करने के बाद, परन्तु वह इस बात के लिये बाध्य न था कि वह उनका परामर्श माने।' मध्य-प्रदेश के एक भूतपूर्व गवर्नर, परटस्कर, ने भी १९५८ में कहा था: 'अब गवर्नर शासन नहीं करता, परन्तु वह संविधान का रक्षक (watchdog of the constitution) है। उसका कार्य सब बातें सुनना, सावधानीपूर्वक देखरेख करना और शासक दल तथा सभी को परामर्श देना है।

जहां तक गवर्नर श्री धर्मवीर, द्वारा पश्चिमी बंगाल के मुख्य मंत्री को अपदस्थ करने का प्रश्न है, उसने यह कार्य संविधान के अनुच्छेद १६४ (१) के अन्तर्गत किया, जिसमें कहा गया है कि 'मुख्यमंत्री गवर्नर द्वारा नियुक्त किया

3 "Governor is neither a figurehead nor a rubber-stamp but a functionary designed to play a vital role in the administration of the affairs of the State."

जायेगा और अन्य मंत्री गवर्नर द्वारा मुख्यमंत्री के परामर्श पर नियुक्त किये जायेंगे तथा मंत्री गवर्नर के प्रसाद पर्यन्त अपना पद धारण करेंगे। परन्तु श्री पवित्र घोष का मत है कि संविधान का अनुच्छेद १६४ (१) व (२) गवर्नर को मन्त्रि-परिषद् को अपदस्थ करने का विवेकीय शक्ति प्रदान नहीं करता। इस अनुच्छेद के अन्तर्गत गवर्नर किसी मंत्री या बुद्ध मंत्रियों को अपदस्थ कर सकता है, परन्तु सम्पूर्ण मन्त्रि-मण्डल को नहीं कर सकता।<sup>6</sup> श्री धर्मवीर ने मुख्यमंत्री, अजय पुरोही, के मन्त्रिमंडल को इस आधार पर अपदस्थ किया कि उसने बहुमत का समर्थन खो दिया था। गवर्नर ने मुख्यमंत्री को परामर्श दिया था कि वह शीघ्र ही विधान-सभा का अधिवेशन बुलाये, किन्तु मुख्यमंत्री ने राज्य के अध्यक्ष के परामर्श को नहीं माना।<sup>7</sup>

जहाँ तक यह प्रश्न है कि गवर्नर को विधान सभा के विघटन की शक्ति कहाँ तक है, यह कहा जा सकता है कि भारत के संविधान में उन परिस्थितियों को पारिभाषित करने वाला कोई उपबन्ध नहीं है, जिनमें कि गवर्नर ऐसा कर सकता है। यह उमके ऊपर निर्भर करता है कि वह विघटन के लिये मना कर दे जबकि ऐसी माँग किसी पराजित दलीय नेता ने की हो, यदि वह राज्य का प्रशासन चलाने के हेतु वैकल्पिक मन्त्री-परिषद् को नियुक्त कर सके। अन्य परिस्थितियों में भी गवर्नर यह विचार कर सकता है कि क्या वैकल्पिक मन्त्रि-मंडल बनाया जा सकता है, जबकि मुख्य मंत्री को अपने सहयोगियों का विश्वास प्राप्त न रहे चाहे उसी दल का बहुमत कायम रहे। ऐसी परिस्थिति में मुख्य मंत्री द्वारा विघटन की माँग करना अनुचित होगा, अच्छा तो यह रहे कि दल अपना दूसरा नेता चुन ले। वास्तव में, विघटन की शक्ति निर्वाचक-मण्डल की शक्ति है। यह कानूनी प्रभु के विरुद्ध राजनीतिक प्रभु के सामने अपील करना है। इस शक्ति के प्रयोग में गवर्नर (व राष्ट्रपति) को बहुत ही सावधानी और न्याय-प्रियता का परिचय देना चाहिये। गवर्नर (व राष्ट्रपति) की स्थिति खेलने वाली टीमों के बीच निष्पक्षिक (umpire) जैसी है।<sup>8</sup>

### मन्त्रि-परिषद्

प्रत्येक राज्य में गवर्नर को उसके कृत्यों के पालन में सहायता तथा परामर्श देने के लिये एक मन्त्रि-परिषद् होती है। मन्त्रि-परिषद् जो भी परामर्श गवर्नर को देती है उसकी जाव करने का अधिकार न्यायालयों को प्राप्त नहीं है। गवर्नर मुख्य मन्त्री की नियुक्ति करता है और अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति भी मुख्यमन्त्री के

6 Ghosh, P. K., Art. 'Position of Governor in relation to his Council of Ministers', J. J. P. S., Oct-Dec. 1967.

7 Suda J. P., Art. 'The Role of the State Governor, J. J. P. S., Jan-March 1968.

8 Misra R. N. Art. Governor and Dissolution of the Legislative Assembly' J. J. P. S., Oct.-Dec. 1967.

परामर्श से वही करता है। सविधान के अनुसार मन्त्री अपने पदों पर गवर्नर के प्रसाद पर्यन्त रहते हैं, परन्तु वास्तव में वे तभी तक रहते हैं जब तक कि उन्हें राज्य विधान सभा के बहुमत का विश्वास प्राप्त रहे अथवा जब तक मुख्यमन्त्री स्वयं त्याग पत्र न दे अथवा वह किसी मन्त्री को अलग न करे। कुछ राज्यों—बिहार, उड़ीसा और मध्य प्रदेश के मन्त्रि-मण्डलों की रचना के विषय में सविधान में एक विशेष प्राविधान यह है कि इनमें से प्रत्येक राज्य में एक मन्त्री जन-जाति प्रदेशों की जनता के कल्याण के लिए नियुक्त किया जाये। उस मन्त्री को अनुसूचित अथवा पिछड़े हुये वर्गों के कल्याण का कार्य या अन्य कार्य भी सौंपा जा सकता है। इसके अतिरिक्त मन्त्रियों की संख्या अथवा श्रेणियों के विषय में सविधान में कोई विशेष प्राविधान नहीं है। यदि कोई मन्त्री राज्य के विधान-मण्डल का सदस्य न हो तो वह अधिक से अधिक ६ माह तक अपने पद पर रह सकता है। प्रत्येक मन्त्री को पद ग्रहण करने से पूर्व अपने पद की शपथ तथा गोपनीयता की शपथ लेनी होती है। मन्त्रियों को राज्य के विधान-मण्डल द्वारा पास किये गये कानून में निर्धारित वेतन और भत्ते मिलते हैं। विभिन्न राज्यों के मन्त्री-समुदायों (Ministries) अथवा मन्त्रि-परिपदों में साधारणतया मन्त्रियों की तीन श्रेणियाँ हैं—केबिनेट के सदस्य, उप-मन्त्री तथा ससदीय सचिव। अब कुछ राज्यों में सघीय मन्त्रि-परिपद की भाँति केबिनेट के सदस्य, राज्य-मन्त्री (Ministers of State) तथा उपमन्त्री नियुक्त किये गये हैं। अतएव मन्त्रिमण्डल (Cabinet) और मन्त्रि-परिपद (Council of Ministers) के बीच अन्तर राज्यों में भी उसी प्रकार मिलता है जैसे कि संघ सरकार के सम्बन्ध में है। मन्त्रियों के बीच विभागों का वितरण करने का अधिकार सविधान के अनुसार गवर्नर को है, किन्तु यथायथं ये कार्य मुख्य मन्त्री द्वारा ही किया जाता है। राज्य कार्यपालिका के सभी कार्य गवर्नर के नाम में किये जाते हैं; परन्तु गवर्नर द्वारा निकाले गये आदेशों अथवा अन्य सरकारी पत्रों पर निर्धारित नियमों के अनुसार सम्बन्धित मन्त्रियों के हस्ताक्षर भी होते हैं।

**मुख्यमन्त्री का स्थान**—उसका स्थान राज्य की मन्त्रि-परिपद में मुख्यतः वही है जो कि सघीय मन्त्रि-परिपद में प्रधानमन्त्री का होता है। वह अपने सहयोगियों से अवश्य ही कुछ ऊपर होता है। उसी के परामर्श से उनकी नियुक्ति होती है, वही उनमें विभागों का वितरण करता है, वह उनसे त्याग-पत्र माँग सकता है अथवा अपना त्याग-पत्र देकर फिर से नया मन्त्रिमण्डल बना सकता है। वह मन्त्रिमण्डल की बैठकों का सभापतित्व करता है। वह मन्त्रियों और गवर्नर के बीच संचार का साधन है। वह सभी मन्त्रियों के अधीन विभागों के कार्यों की देख-रेख करता है और मन्त्रियों के बीच उत्पन्न होने वाले मतभेदों को दूर करके सम्पूर्ण प्रशासन में समन्वय भी लाता है।

**मन्त्रिमण्डल के मुख्य कार्य और शक्तियाँ**—मन्त्रिमण्डल के मुख्य कार्य और उनसे सम्बन्धित शक्तियाँ अग्रलिखित हैं—(१) राज्य-शासन की नीति और कार्य-

क्रम का निर्धारण, (२) उन्हे विभिन्न विधेयकों द्वारा विधान-मण्डल के सामने पेश करके कानूनी रूप दिलाना, (३) वार्षिक वित्त वितरण अर्थात् बजट तैयार करना, और (४) प्रत्येक मन्त्री व्यक्तिगत रूप से एक या अधिक विभागों का अध्यक्ष होता है। राज्यों में मन्त्रिमण्डल के कार्य प्रायः वही हैं जो मघीय मन्त्रि-परिषद् के हैं, अतः उनका विस्तृत विवेचन यहाँ देना आवश्यक नहीं है।

**मन्त्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective Responsibility)**—राज्य को मन्त्रि-परिषद् सामूहिक रूप से राज्य की विधान सभा के प्रति उत्तरदायी होती है अर्थात् मन्त्रिमण्डल के प्रत्येक निर्णय को सभी मंत्रियों का समर्थन मिलना आवश्यक है। साथ ही यदि कभी किसी मंत्री के विरुद्ध निन्दा अथवा अविश्वास का प्रस्ताव ऐसे निर्णय अथवा नीति के बारे में पास हो जाये, जिसे सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल ने स्वीकार किया हो तो सम्पूर्ण मन्त्रि-परिषद् को ही त्याग-पत्र देना होगा।

**राज्यों के महाधिपक्ता**—प्रत्येक राज्य में एक महाधिपक्ता की व्यवस्था भी है। राज्य के शासन में उसका स्थान मघ के महान्यायवादी के अनुरूप है। महाधिपक्ता की नियुक्ति गवर्नर करता है। इस पद पर नियुक्त होने वाले व्यक्ति में वे सभी योग्यताएँ होनी आवश्यक हैं जो कि उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के लिये विहित हैं। वह राज्य सरकार को उन सभी कानूनी मामलों में परामर्श देता है और वे सभी कानूनी कार्य करता है जो कि उसे सौंपे जायें। उसे वे कार्य भी करने होते हैं जो कि उसे सविधान अथवा राज्य के अन्य कानूनों द्वारा सौंपे गये हों। वह अपने पद पर गवर्नर के प्रसाद पर्यन्त रहता है और उसे वही वेतन व भत्ते आदि मिलते हैं जो कि गवर्नर उसके लिये निर्धारित करे। उसे राज्य के सभी न्यायालयों में सुने जाने का अधिकार है। साथ ही वह राज्य विधान-मण्डल का सदस्य नहीं होगा।

### ३. राज्यों के विधान-मण्डल

प्रत्येक राज्य में एक विधान-मण्डल है और गवर्नर उसका आवश्यक प्रभ है। प्रत्येक राज्य में प्रत्यक्ष रूप से चुने हुए जनता के प्रतिनिधियों का एक सदन है, जिसे विधान-सभा कहते हैं। जिन राज्यों में दूसरा सदन है उसे 'विधान-परिषद्' कहते हैं। ससद को यह अधिकार प्राप्त है कि वह राज्यों में विधान-परिषद् की स्थापना अथवा उनका अन्त कर दे, यदि सम्बन्धित राज्य की विधान सभा उपस्थित व मतदान करने वाले सदस्यों के बहुमत से इस आशय का प्रस्ताव पास करे। संसद द्वारा इस प्रकार का पास किया हुआ कानून सविधान के सम्बन्धित प्राविधानों में संशोधन अवश्य करेगा, किन्तु उसे संशोधन रूप में न लिया जायेगा, अर्थात् ऐसे विधेयक को ससद में पास होने के लिये विशेष बहुमत की आवश्यकता नहीं है।

**विधान सभाओं की रचना**—ग्राम-भारतीय समुदाय के नामजद सदस्यों को छोड़कर अन्य सभी सदस्यों का मतदाताओं द्वारा सीधा चुनाव होता है। चुनाव के लिये प्रत्येक राज्य को भौगोलिक आधार पर अनेक निर्वाचन क्षेत्रों में इस प्रकार

विभाजित किया जाता है कि ७५ हजार जनसंख्या को एक से अधिक प्रतिनिधि प्राप्त न हो। इस नियम का अर्थवाद केवल असम के स्वाधीन जिलों (Autonomous Districts) और शिलोंग की छावनी व म्मुनिस्तिपलटी के लिये है। सविधान में विधान सभाओं के सदस्यों की अधिकतम व निम्नतम सीमाये क्रमशः ५०० और ६०० रखी गई है। साथ ही यह उपबन्ध भी है कि प्रत्येक नई जनगणना के उपरान्त निर्वाचन-क्षेत्रों में मसद की इच्छानुसार जनसंख्या के आधार पर आवश्यक परिवर्तन किया जायेगा, परन्तु इसका प्रभाव तत्कालीन मसद के विघटन के पूर्व नहीं पड़ेगा। निम्न तालिका में विभिन्न राज्यों की विधान सभाओं के कुल निर्वाचित सदस्यों की वर्तमान (१९६७ की) संख्या दी गई है—

राज्य का नाम	कुल स्थान	राज्य का नाम	कुल स्थान
आन्ध्र	२७	हरियाणा	८१
असम	१२६	पंजाब	१०४
बिहार	३१८	राजस्थान	१८४
गुजरात	१६८	उत्तर प्रदेश	४२५
मध्य प्रदेश	२६६	पं० बंगाल	८८०
मद्रास	२३४	केरल	१३३
मडाराष्ट्र	२७०	उड़ीसा	१६०
मैसूर	२१६	जम्मू-कश्मीर	७५ + २५ <sup>१</sup>

सभी राज्यों में निर्वाचन-क्षेत्र एक प्रतिनिधि वाले हैं, किन्तु आरम्भ में अनुसूचित वर्गों और कबीलों के लिये जिन निर्वाचन-क्षेत्रों में आरक्षित स्थान थे, जिनसे दो-दो प्रतिनिधि चुने जाते थे। यह विशेष व्यवस्था-सविधान के आरम्भ से १० वर्ष की अवधि के लिये की गई थी, जिसे अब १० वर्ष आगे के लिये बढ़ा दिया गया है, किन्तु निर्वाचन-क्षेत्र अब एक सदस्य वाले ही हैं। विधान सभा के चुनाव के लिये व्यक्ति मतधिकार और सम्युक्त निर्वाचन-प्रणाली अपनाई गई है। इस प्रकार प्रत्येक साधारण मतदाता राज्य की विधान सभा तथा लोक सभा के प्रतिनिधियों के निर्वाचन में भाग लेता है। फलतः राज्यों की विधान सभाओं में भारतीय राष्ट्र के अनेक भावी नेता मूल्यवान शिक्षण व अनुभव प्राप्त कर रहे हैं। उनमें से अधिकतर व्यक्ति पाश्चात्य शिक्षा प्राप्त वर्ग से, जिसका अब तक देश के राजनीतिक जीवन पर प्रभुत्व (domination) रहा है, भिन्न प्रकार के राजनीतिक नेता हैं। जैसा कि देखा गया है, वे पाश्चात्य शिक्षा व संस्कृति से कम प्रभावित (less westernized) हैं, उनका सामाजिक व्यवहार कम चमक वाला है, अंग्रेजी बोलने

व समझने में उन्हें सुविधा नहीं है अथवा अपने राज्यों की सीमाओं से बाहर की दुनियाँ में वे अमुविधा अनुभव करते हैं, उन पर जातियों व स्थानीय हितों और परम्पराओं का अधिक प्रभाव है किन्तु यह सब कुछ होते हुये भी वे 'वास्तविक भारत' के अधिक सच्चे प्रतिनिधि हैं (more representative of the 'real India') ।<sup>10</sup>

विधान परिषदों की रचना—मौलिक सविधान के अनुसार किसी भी विधान परिषद् के सदस्यों की कुल संख्या उस राज्य की विधान सभा के कुल सदस्यों के १/३ से अधिक तथा ४० से कम नहीं हो सकती थी, किन्तु राज्यों के पुनर्गठन के बाद सविधान में संशोधन किया गया और यह असा कि १/३ से अधिक नहीं हो सकती निकाल दिया गया है, जिसके परिणामस्वरूप विधान-परिषदों के सदस्यों की संख्या बढ़ा दी गई है। जहाँ तक सदस्यों की निम्नतम सीमा का सम्बन्ध है, जम्मू और कश्मीर की विधान परिषद् में केवल ३६ सदस्य हैं। इसका कारण यह है कि उस राज्य में अपना सविधान है, जिसके अनुसार वहाँ की विधान सभा और विधान परिषद् के सदस्यों की संख्या नियत हुई है। जब तक संसद कानून द्वारा कोई अन्य व्यवस्था न करे विधान परिषद् के सदस्यों का निर्वाचन निम्नलिखित ढंग से होगा :

जहाँ तक हो सके १/३ सदस्य राज्य की म्युनिसिपैलिटियों, जिला बोर्डों और संसद के कानून द्वारा बतवाई गई स्थानीय शासन की अन्य संस्थाओं के सदस्यों द्वारा चुने जायेंगे। इसी प्रकार १/३ सदस्य विभिन्न विश्वविद्यालयों के तीन वर्ष पुराने स्नातको (graduates) अथवा समान योग्यता वाले रजिस्टर्ड व्यक्तियों द्वारा चुने जायेंगे; (२) इसी प्रकार १/३ सदस्य राज्य की उस सभी शिक्षा संस्थाओं के ३ वर्ष पुराने शिक्षकों द्वारा चुने जायेंगे जो माध्यमिक स्कूल से नीचे न हों, (३) इसी प्रकार लगभग १/३ सदस्य राज्य की विधान सभा के सदस्यों द्वारा चुने जायेंगे जो स्वयं विधान सभा के सदस्य न होंगे, और (४) शेष सदस्यों को राज्य का गवर्नर ऐसे व्यक्तियों में से नामजद करेगा जिन्हें कि साहित्य, विज्ञान, कला, समाज सेवा और सहाकारी आन्दोलन का विशेष ज्ञान अथवा व्यावहारिक अनुभव प्राप्त हो। प्रथम तीन श्रेणियों के सदस्यों का चुनाव संसद द्वारा निर्धारित भौगोलिक निर्वाचन-क्षेत्रों से किया जाता है। उनका निर्वाचन गुप्त मतदान और आनुपाती प्रतिनिधित्व की एकल संक्रमणीय मत-प्रणाली द्वारा होता है। चौथी श्रेणी के सदस्यों का चुनाव भी आनुपाती प्रतिनिधित्व की एकल संक्रमणीय मत-प्रणाली द्वारा होता है।

अगले पृष्ठ पर दी गई तालिका में विभिन्न राज्यों की विधान परिषदों की रचना दिखाई गई है :



राज्य का नाम	वि० सं० द्वारा निर्वाचित	गवर्नर द्वारा नामजद	स्था० संस्थाओं द्वारा निर्वाचित	शिक्षकों द्वारा निर्वाचित	स्नातकों द्वारा निर्वाचित	कुल संख्या
बिहार	२४	१२	३४	८	८	६६
पंजाब	३८	८	१७	४	४	५१
मदरास	३०	१२	२१	७	८	८८
मद्रास	२१	६	२१	६	६	६३
आन्ध्र प्रदेश	३१	१२	३१	८	८	६०
उत्तर प्रदेश	३६	१२	३६	६	६	१०६
पं० बंगाल	२७	६	२७	६	६	७१
मैसूर	२१	६	२१	६	६	६३
मध्य प्रदेश	३१	१२	३१	८	८	६०
जम्मू-कश्मीर	२२	६	६	०	०	३६

दूसरे सदन की स्थापना के सम्बन्ध में कुछ विचार—दूसरे सदन के पक्ष में साधारणतया ये तर्क दिये जाते हैं—(१) यह विधि-निर्माण में जल्दवाजी पर एक रोक लगाता है; (२) इसके द्वारा अल्पसंख्यकों, विभिन्न पेशों व आर्थिक समूहों और वर्गों को प्रतिनिधित्व दिया जा सकता है तथा (३) सभी बड़े क्षेत्रों वाले राज्यों में ऐसे सदन उपयोगी सिद्ध हुये हैं। इनके विरोध में ये तर्क दिये जाते हैं—(१) साधारणतया इनकी रचना जनतन्त्रीय आधार पर नहीं होती; (२) कानून निर्माण में अकारण ही देर लगती है और अधिक व्यय होता है; और (३) फेव लेखक अबेसिये के अनुसार यदि वे निचले सदन से सहमत होते हैं तो दूसरा सदन व्यर्थ है, परन्तु यदि वे सहमत नहीं होते तो वे अप्रिय और शैतानी युक्त होते हैं। इन सैद्धांतिक कारणों के प्रकाश में हमें राज्यों की विधानों परिपक्व पर विचार करना चाहिये। प्रथम तो जिन राज्यों में इनकी स्थापना की गई है वे क्षेत्र और जनसंख्या में अनेक स्वतन्त्र देशों से बड़े हैं। दूसरे, उनका रखना या न रखना पूर्णतः जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों की इच्छा पर आधारित है। तीसरे, उनकी रचना का आधार यथासम्भव जनतन्त्रीय सिद्धान्त है। अतएव उनकी स्थापना न्याय-सगत और जनमत के अनुकूल है।

सदस्यों की योग्यताएँ—किसी भी अभ्यर्थी (candidate) को (१) भारत का नागरिक होना चाहिये। (२) उसे उच्च व निम्न सदन के लिये क्रमशः कम से कम २५ और ३५ वर्ष की आयु का होना चाहिए और (३) उसमें सदन के कानून द्वारा विहित अन्य योग्यताएँ भी होनी चाहियें अथवा कोई निरयोग्यता (disqualification) नहीं होनी चाहिये। (४) किसी भी राज्य के विधान-मण्डल का सदस्य उसी राज्य का ऐसा निवासी हो सकता है जिसका नाम मतदाताओं की सूची में

हो। कोई भी व्यक्ति एक ही समय में दोनों सदनों अथवा राज्य के विधान-मण्डल व ससद का सदस्य नहीं हो सकता। कोई भी ऐसा व्यक्ति चुनाव में भाग नहीं ले सकता जो कि मन्त्री पद आदि को छोड़कर अन्य किसी लाभ के पद पर हो। प्रत्येक सदस्य को चुने जाने पर गवर्नर अथवा उसके द्वारा नियुक्त अधिकारी के सामने एक शपथ लेनी होती है। सदस्यों को वेतन और भत्ते आदि राज्य विधान-मण्डल के कानून के अनुसार मिलते हैं। सदस्यों को कुछ विशेषाधिकार (privileges) भी प्राप्त हैं, जिनमें भाषण की स्वतन्त्रता व विधान-मण्डल के सत्र के दौरान दीवानी कार्यवाही के फलस्वरूप बन्दी न बनाया जा सकना प्रमुख है।

**विधान-मण्डल का संगठन**—विधान सभा की अवधि ५ वर्ष है और इस अवधि के पूर्ण होने पर वह अपने आप विघटित हो जाती है। इस अवधि को ससद आपातकालीन घोषणा के दौरान एक बार में १ वर्ष के लिये बढ़ा सकती है, किन्तु ऐसी बड़ी हुई अवधि आपात की उद्घोषणा के समाप्त होने के उपरान्त ६ माह से अधिक नहीं हो सकती। विधान-परिषद् (राज्य सभा की तरह) एक स्थायी सदन होता है, किन्तु जहाँ तक हो सके इसके  $\frac{2}{3}$  सदस्य प्रति दो वर्ष में सदस्यता से अलग हो जाते हैं।

**विधान-मण्डल के अधिकारी**—जिस प्रकार प्रत्येक विधान सभा अपने सदस्यों में से एक को अध्यक्ष और दूसरे को उपाध्यक्ष (Speaker and Deputy Speaker) चुनती है, उसी प्रकार विधान परिषद् एक सभापति और उप-सभापति चुनती है। उनके सामान्यतः कार्य और अधिकार वही हैं जो कि ससद के समानान्तर अधिकारियों के हैं। उनके पद की अन्य शर्तें भी लगभग वही हैं जो कि ससद के समानान्तर अधिकारियों की हैं। किन्तु राज्य सभा और विधान परिषद् के सभापति के चुनाव और पदच्युति में महत्वपूर्ण अन्तर है। विधान परिषद् का सभापति केवल उसके द्वारा ही चुना अथवा पद से हटाया जा सकता है, जबकि उप-राष्ट्रपति राज्य सभा का पदेन सभापति होता है। राज्य विधान-मण्डल के अधिकारियों के वेतन और भत्ते राज्य विधान मण्डल के कानूनों द्वारा निर्धारित होते हैं। विधान सभा और विधान-परिषद् के अध्यक्षों के अधिकारों में महत्वपूर्ण अन्तर यह है कि विधान सभा का 'स्पीकर' विवादग्रस्त विधेयकों के विषय में यह निर्णय करता है कि विधेयक विशेष धन विधेयक है या नहीं। सदनों को साधारणतया वही विशेषाधिकार प्राप्त हैं जो ससद को हैं, जैसे सदन की कार्यवाही से बाहरी व्यक्तियों को निकालना, सदन व समितियों में हुये वाद-विवाद पर रिपोर्टों को प्रकाशित करने अथवा प्रकाशित न होने देने का अधिकार, सदन के भीतर कार्यवाही के विषय में नियम बनाना, इत्यादि। सदस्यों को ससद के सदस्यों की भाँति भाषण की स्वतन्त्रता आदि के विशेष अधिकार प्राप्त हैं।

**कार्य संचालन (Conduct of business)**—सदन की कार्यवाही के लिये गणपूर्ति (quorum) १० सदस्य या सदन के सदस्यों की कुल संख्या का  $\frac{1}{5}$  में में

जो भी अधिक हो, वही होती है। सदन में प्रत्येक निर्णय बहुमत द्वारा होता है, केवल उन विधेयकों को छोड़कर जिनके बारे में सविधान ने कोई अन्य व्यवस्था की हो। अध्यक्ष या सभापति प्रथम बार अपना मत नहीं देता, परन्तु किसी प्रश्न पर दोनों ओर समान मत आने की अवस्था में उसे निर्णायक मत (Casting Vote) देने का अधिकार है।

### राज्य विधान मण्डल की शक्तियाँ

विधायी—यह उन सभी विषयों पर कानून बना सकती है जो राज्य तथा समवर्ती सूची में दिये गये हैं, परन्तु समवर्ती सूची के किसी भी विषय पर बना राज्य का कानून उस विषय पर सभ द्वारा कानून बनाने की दशा में उस सीमा तक अवैध हो जाता है जिस सीमा तक वह सभ के कानून के विरुद्ध (repugnant) हो अर्थात् विरोध की दशा में मान्यता सभ के कानून को मिलती है। इसके अतिरिक्त राज्य विधान-मण्डल की विधायी शक्तियों पर निम्नलिखित सीमाये भी हैं :

(१) आपातकालीन उद्घोषणा के दौरान ससद राज्य की सूची के सभी विषयों पर कानून बना सकती है; (२) राज्य सभा में यदि राज्य सूची के किसी विषय के बारे में ३ के बहुमत से यह प्रस्ताव पास हो जाये कि राष्ट्रीय हित में ससद को उस विषय पर कानून बनाना चाहिये तो ससद ऐसा कर सकती है, (३) गवर्नर के लिये अग्रलिखित से सम्बन्धित विधेयको को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये रोक रखना आवश्यक है—(अ) जो विधेयक सम्पत्ति अर्जित करने के बारे में हो, ससद के कानून द्वारा जीवन के लिए जो आवश्यक वस्तुये घोषित की गईं हो उनकी खरीद और विक्री पर कर लगाने वाला विधेयक, (आ) समवर्ती सूची के किसी ऐसे विषय से सम्बन्धित विधेयक जिस पर कि सभ का कानून पहले से हो। (४) कुछ विधेयकों पर राज्य विधान-मण्डल में पेश होने के पूर्व राष्ट्रपति की स्वीकृति आवश्यक है तथा वे विधेयक जो सार्वजनिक हित में राज्य की सीमा में होने वाले व्यवसाय और आगमन पर रोक या प्रतिबन्ध लगावे। (५) राष्ट्रपति यह उद्घोषणा कर सकता है कि राज्य विधेय में सर्वैधानिक शासन विफल हो गया है, जिसके फलस्वरूप राज्य विधान-मण्डल के सब अधिकार संसद को प्राप्त हो जाते हैं।

वित्त पर नियन्त्रण—विधान-मण्डल, मुख्यतः विधान सभा को राज्य के वित्त पर पूर्ण नियन्त्रण प्राप्त है। यह जनतन्त्रात्मक परम्परा व उत्तरदायित्व के सिद्धान्तों के अनुकूल है। राज्य का विधान-मण्डल ही सब कर सम्बन्धी प्रस्तावों को कानूनी रूप देता है, विधान सभा खर्चों की मांगों को स्वीकार करती है और विधान-मण्डल द्वारा विनियोग अधिनियम पास होने पर ही सरकार सचित निधि से व्यय के हेतु धन निकाल सकती है। वित्तीय क्षेत्र में विधान-मण्डल की शक्तियों पर कोई

सीमायें नहीं, सिवाय इसके कि कुछ खर्च संचित निधि पर भारित होते हैं और उन पर मतदान नहीं होता।

**अन्य कार्य—**राज्यों में उत्तरदायी शासन होने के कारण मन्त्री समुदाय अपनी नीति और कार्यक्रम के लिये विधान सभा के प्रति उत्तरदायी होता है। यदि विधान सभा के बहुमत से कोई निन्दा अविश्वास या काम रोकने का प्रस्ताव पास हो जाये तो मन्त्रि-समुदाय को पद-त्याग करना पड़ता है। मन्त्रियों को अपने विभागीय कार्यों के विषय में पूछे गये प्रश्नों के उत्तर देने होते हैं। विरोधी सदस्य प्रशासन की कमियों की खुलकर आलोचना करते रहते हैं और मन्त्रियों को उनकी आलोचना का समुचित उत्तर देना होता है। राज्य की विधान सभा के निर्वाचित सदस्य राष्ट्रपति के चुनाव में भाग लेते हैं। उन्हें सचिवालय के सशोधन करने वाले कुछ विशेष प्रकार के विधेयों पर जिनका सम्बन्ध राज्यों की शक्तियों व अधिकारों में परिवर्तन से हो, सम्पुष्टिकरण (ratification) की कार्यवाही में भाग लेने का अधिकार है। सभी राज्यों में विधान-मण्डल अपना कार्य अनेक स्थायी तथा प्रवर समितियों की सहायता से करते हैं। साधारणतया विधान सभाओं की समितियाँ लोक सभा की समितियों के समान हैं। अतएव यहाँ पर उनके विस्तृत विवेचन की आवश्यकता नहीं है। प्रत्येक विधान-मण्डल का अपना सचिवालय है, जिसमें विधान सभा तथा विधान परिषद् के अधिकारी व कर्मचारी पृथक्-पृथक् हैं। विभिन्न प्रकार के कार्यों के विषय में विधान-मण्डलों की प्रक्रियाएँ अधिकांशतः संसद की प्रक्रियाओं के समान हैं।

**विधायी प्रक्रिया—**कोई भी विधेयक (सिवाय धन और वित्त विधेयक के) किसी भी सदन में प्रारम्भ किया जा सकता है। कोई विधेयक तभी पास समझा जाता है, जबकि दोनों सदन उसे एक ही मौलिक अथवा सशोधित रूप में स्वीकार करते हैं। दोनों सदनों के बीच मतभेद को दूर करने की व्यवस्था इस प्रकार है : जब कोई विधेयक विधान सभा पास करके विधान परिषद् को भेजे और परिषद् (अ) उसे अस्वीकार कर दे, (आ) या उसे परिषद् के सामने आने के उपरान्त तीन महीने बीत गये हों और वह पास न हुआ हो, (इ) या परिषद् उसे ऐसे मसौदा के साथ पास करे जिससे विधान सभा सहमत न हो तो विधान सभा उसे फिर से सशोधन सहित या रहित उसी सत्र अथवा आगामी सत्र में पास कर सकती है। दूसरी बार जब उस विधेयक को परिषद् के पास भेजा जाये और परिषद् (१) या तो उसे अस्वीकार कर दे, (२) या विधेयक को परिषद् के सामने आने के उपरान्त १ माह बीत जाये और वह पास न किया जाये, (३) या परिषद् उसे ऐसे मसौदा के साथ पास करे जिससे विधान सभा सहमत न हो तो वह विधेयक दोनों सदनों द्वारा उस रूप में पास समझा जायेगा जिसमें कि विधान सभा ने उसे दूसरी बार पास करके भेजा या चाहे वह विधेयक का मौलिक रूप हो या सशोधित रूप।

इस प्रकार जब विधेयक विधान-मण्डल द्वारा पास हो जाता है तो उसे गवर्नर के पास उसकी अनुमति के लिये भेजा जाता है। गवर्नर उस पर अनुमति दे सकता है, या विशेष प्रकार का होने पर वह उसे राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये रोक सकता है, या अपने मुभाये ससोधनो सहित वह उसे विधान-मण्डल को पुनर्विचार के लिये लौटा सकता है या वह उस पर अनुमति न दे। किन्तु किसी भी ऐसे विधेयक को जिसे लौटाया गया हो या जिस पर अनुमति न मिली हो विधान-मण्डल दूसरी बार मौलिक अथवा सशोधित रूप में पास करके गवर्नर के पास भेजे तो उसे उस पर अनुमति देनी होती है। विधेयकों के व्यपगत (lapse) होने के बारे में सविधान में यह व्यवस्था है कि कोई विधेयक सदन अथवा सदनों के सत्रावसान पर व्यपगत नहीं होगा। ऐंसे ही कोई विधेयक जो विधान परिपद् मे लम्बित (pending) हो विधान सभा के विघटन पर व्यपगत नहीं होगा यदि विधान सभा ने उसे पास नहीं किया हो, किन्तु यदि कोई विधेयक विधान सभा में लम्बित है या जिसे विधान सभा ने पास कर दिया है किन्तु परिपद् में लम्बित है वह विधान सभा के विघटन पर व्यपगत हो जायेगा।

धन विधेयकों के विषय में भिन्न प्रक्रिया—सक्षेप में, यह प्रक्रिया वैसी है जैसी की ससद में। फिर भी इस सम्बन्ध में मुख्य बातें ये हैं—धन विधेयक को परिपद् मे आरम्भ नहीं किया जा सकता, जब ऐसा विधेयक विधान सभा मे पास हो जाता है तो उसे परिपद् मे भेजा जाता है, जिसे विधेयक को १४ दिन के भीतर अपनी सिफारिशों सहित वापस भेजना होता है। इन सिफारिशों मे से सभी या किसी को भी स्वीकार करना या न करना विधान सभा की इच्छा पर निर्भर करता है; परन्तु विधेयक को इसके बाद उस रूप में पास समझा जायगा जिसमें कि उसे विधान सभा अन्तिम रूप में स्वीकार करती है। यदि १४ दिन के भीतर विधेयक को परिपद् वापिस नहीं भेजे तो भी वह विधान सभा द्वारा स्वीकृत रूप मे पास समझा जाता है। ऐसे विधेयक पर गवर्नर भी अपनी अनुमति अवश्य ही देता है।

वित्तीय प्रक्रिया—प्रतिवर्ष विधान-मण्डल के सामने वार्षिक वित्त विवरण, जिसमें उस वर्ष की आय और व्यय के अनुमान दिये होते हैं, रखा जाता है। व्यय के वितरण में पृथक् रूप से—(क) वे धन-राशियाँ दिखाई जाती हैं जो राज्य की सचित निधि पर भारित होती हैं और (ख) व्यय की अन्य रकमें। प्रथम श्रेणी में वे व्यय आते हैं—(१) गवर्नर की उपलब्धियाँ व भत्ते और उसके पद से सम्बन्धित अन्य व्यय, (२) विधान-मण्डल के सदन या सदनों के अध्यक्षों और उपाध्यक्षों के वेतन और भत्ते, (३) ऋण भार और उससे सम्बन्धित अन्य खर्च, (४) उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के वेतन और भत्ते, (५) राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित पुराने नरेशों की निजी थैली के लिये आवश्यक धन-राशि, (६) अन्य खर्च जो सविधान अथवा राज्य विधान-मण्डल के कानून द्वारा ऐसे घोषित किये जायें, इत्यादि। इन खर्चों पर मतदान नहीं हो सकता, किन्तु उन पर वाद-विवाद हो सकता है। अन्त

में, सभी खर्चों को विधान सभा के सामने अनुदानों की मांग (Demand for Grant) के रूप में रखा जाता है। विधान सभा उनमें से प्रत्येक मांग को मतदान द्वारा स्वीकार करती है, या उसमें से कमी कर सकती है या उसे अस्वीकार कर सकती है, किन्तु वह किसी भी मांग में वृद्धि नहीं कर सकती।

जब सब मांगें स्वीकृत हो जाती हैं तो उन सभी को एक विधेयक के रूप में फिर से विधान-मण्डल के सामने पेश किया जाता है। इस स्थिति में मांगों अथवा उनकी रकमों के सम्बन्ध में कोई सन्तोधान पेश नहीं किया जा सकता है। यह विधेयक पास होने पर विनियोग अधिनियम (Appropriation Act) कहलाता है। संचित निधि से इसी की धाराओं के आधार पर व्यय के हेतु धन निकाला जाता है। आवश्यकतानुसार गवर्नर विधान-मण्डल के सामने पूरक वित्तीय विवरण पेश करवाता है और विधानसभा उसके फलस्वरूप अनुपूरक या अधिक अनुदान की मांगें स्वीकार करती है। राज्य की विधान सभा पेशगी अनुदान (Vote on account) भी दे सकती है। इन सभी मांगों के बारे में भी उपरोक्त प्रक्रिया का पालन किया जाना आवश्यक है। कर-सम्बन्धी सभी प्रस्तावों को एक वित्त विधेयक के रूप में पेश किया जाता है। वित्त अधिनियम (Finance Act) के पास होने पर सरकार नये कर लगाने अथवा वसूल करने का अधिकार पाती है। इन विधेयकों को गवर्नर के पास अनुमति के लिए भेजा जाता है, किन्तु उन पर अनुमति अवश्य ही दी जाती है, क्योंकि ये सभी उसकी सिफारिश पर ही विधान-मण्डल के सामने पेश किये जाते हैं।

**साधारण प्रक्रिया**—सविधान के प्राविधानों के अधीन विधान-मण्डल के सदन अपने-अपने कार्य संचालन तथा प्रक्रिया के नियम बनाते हैं। दो सदन वाले राज्य में गवर्नर दोनों सदनों के अध्यक्ष के परामर्श से उनके बीच संचार सम्बन्धी नियम बनाता है। राज्य का विधान-मण्डल वित्तीय कार्य को समय के भीतर पूरा करने के प्रयोजन से सदन अथवा सदनों की प्रक्रिया व कार्य संचालन को कानून द्वारा नियमित कर सकता है और उसके प्राविधान, यदि वे किन्हीं नियमों के विरुद्ध हो मान्य होते हैं। विधान-मण्डल में कार्यवाही राजभाषा (हिन्दी और अंग्रेजी) या राज्य की भाषा में होती है। यदि कोई व्यक्ति इसमें से किसी भी भाषा में नहीं बोल सके तो उसे अध्यक्ष अपनी मातृभाषा में बोलने की आज्ञा दे सकता है।

## जम्मू-कश्मीर, नागालैण्ड, संघीय क्षेत्र और असम के भीतर स्वायत्तपूर्ण राज्य

### १. जम्मू-कश्मीर का शासन

विभाजन के उपरान्त कुछ असाधारण परिस्थितियों में रियासत के शासक, महाराजा हरिसिंह, ने जम्मू-कश्मीर को रियासत को भारतीय शासन अधिनियम की शर्तों के अन्तर्गत २७ अक्टूबर १९५७ को भारतीय संघ में प्रविष्ट किया।<sup>१</sup> इसी कारण भारत के संविधान में जम्मू-कश्मीर राज्य के लिये विशेष व्यवस्था की गई है, जैसा कि अनुच्छेद ३७० के विक्षेपण से स्पष्ट होगा। इस व्यवस्था से सम्बन्धित प्राविधान संविधान के भाग २१ में दिये गये हैं, जिसका शीर्षक "अस्थायी" संक्रमणकालीन और विशेष प्राविधान' (Temporary, Transitional and Special Provisions) है। यद्यपि आरम्भ में इस राज्य के बारे में संघ सरकार का अधिकार-क्षेत्र बहुत प्रतिबन्धित था, किन्तु क्रमिक रूप से उस राज्य का भारतीय संघ में अखिल भारतीय सेवाओं, सर्वोच्च न्यायालय, और निर्वाचन आयोग आदि के बारे में एकीकरण हो गया है।

इस राज्य का अपना संविधान है, जिसे वहाँ की निर्वाचित संविधान सभा ने बनाया। भारतीय संघ में जम्मू-कश्मीर ही अकेला राज्य एक अपवाद है, जिसे अपना संविधान बनाने का अधिकार मिला; परन्तु यह सब कुछ उन विशेष परिस्थितियों के कारण ही हुआ, जिनका वर्णन अध्याय २० में किया गया है। राज्य का नव-निर्मित संविधान पूरी तरह से २६ जनवरी १९५७ को लागू हुआ। महाराजा हरिसिंह को मृत्यु के पश्चात् उनके पुत्र, युवराज करण सिंह, को भारत सरकार ने महाराजा के रूप में मान्यता प्रदान की। कुछ समय पूर्व तक राज्य का अध्यक्ष 'सदरे-रियासत' कहलाता था, यद्यपि उनका निर्वाचन राज्य का विधान मण्डल करता था और राज्य की मन्त्रि-परिषद् के परामर्श पर उसे भाग्य का

१ जम्मू-कश्मीर विवाद का संक्षिप्त वर्णन अध्याय २० में दिया गया है।

राष्ट्रपति मान्यता प्रदान करता था। सदरे-रियासत का पद अधिकार और शक्तियों की दृष्टि से अन्य राज्यों के गवर्नर के ही समान था। अब सदरे-रियासत के स्वान पर राज्य का अध्यक्ष गवर्नर ही कहलाने लगा है। राज्य की मन्त्रि-परिषद् का प्रमुख पहले प्रधानमंत्री कहलाता था, किन्तु अब वह भी मुख्य मन्त्री कहलाता है। राज्य में दो सदन वाला विधान-मण्डल है—विधान-परिषद् में ३६ सदस्य हैं और विधान सभा में ७५, किन्तु विधान सभा में इन सदस्यों के अतिरिक्त पाकिस्तान अधिकृत कश्मीरी प्रदेश के लिये भी २५ सदस्यों की व्यवस्था है। राज्य के लोक-सभा में ६ प्रतिनिधि हैं, जिनका कुल समय पूर्व तक राज्य की विधान सभा ही निर्वाचन करती थी और राष्ट्रपति उन्हीं को नामजद कर देता था। परन्तु अब उनका प्रत्यक्ष चुनाव होने लगा है। १९६७ के चुनाव में ६ स्थानों में से ५ कांग्रेस को और एक नेशनल काँग्रेस को मिले। राज्य दो प्रांतों—जम्मू और कश्मीर, में बटा है और राज्य में केवल चार जिले हैं। राज्य का अपना झण्डा है, परन्तु भारत के राष्ट्रीय झण्डे को उचित मान प्राप्त है।

राज्य के संविधान में भारत के संविधान के अनुच्छेद ३६८ के अनुसार, जिस में संविधान के संशोधन की प्रक्रिया दी गई है, संशोधन नहीं किया जा सकता। इस अनुच्छेद को जम्मू-कश्मीर राज्य को लागू करने में अग्रलिखित परन्तुक जोड़ दिया जायेगा, 'परन्तु यह और भी कि कोई ऐसा संशोधन जम्मू और कश्मीर राज्य के सम्बन्ध में तब तक प्रभावी न होगा जब तक कि वह अनुच्छेद ३७० की धारा (१) के अधीन राष्ट्रपति के आदेश द्वारा लागू न कर दिया जाय।' यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि भारत के संविधान के भाग ४ में प्रगणित राज्य नीति के निदेशक सिद्धान्त' जम्मू-और कश्मीर राज्य को लागू न होंगे। राज्यों की विधान-सभाओं में अनुसूचित आदिम जातियों के लिये रक्षित स्थानों सम्बन्धी अनुच्छेद ३२२ भी जम्मू और कश्मीर राज्य को लागू नहीं होगा।

अनुच्छेद २४६ के अन्तर्गत संसद को सघ-सूची में प्रगणित विषयों में से किसी के बारे में विधि बनाने की अनन्य शक्ति प्राप्त है; परन्तु जम्मू और कश्मीर को लागू होने में इस अनुच्छेद के खण्ड १, २, व ३ में 'किसी बात के होते हुये भी' शब्द, कोष्ठक और अक तथा खण्ड २, ३ और ४ लुप्त कर दिव जायेंगे। अवशिष्ट विधान शक्तियों से सम्बन्धित अनुच्छेद २४८ और राष्ट्रीय हित में राज्य-सूची में सम्मिलित किसी विषय के बारे में विधि बनाने की संसद की शक्ति से सम्बन्धित अनुच्छेद २४९ भी जम्मू और कश्मीर राज्यों को लागू न होंगे। यदि आपात की उद्घोषणा प्रवर्तन में हो तो राज्य सूची में सम्मिलित विषयों के बारे में विधि बनाने की संसद की शक्ति से सम्बन्धित अनुच्छेद २५० में 'राज्य सूची में प्रगणित विषयों में से किसी के बारे में' शब्दों के स्थान पर 'सघ-सूची में प्रगणित न किये गए विषयों के बारे में भी' शब्द जम्मू और कश्मीर को लागू होने में रख दिये



जम्मू-कश्मीर नागालैण्ड मघीय क्षेत्र और असम के भीतर स्वायत्तपूर्ण राज्य [ २२३

जायेंगे। कुछ इसी प्रकार के अपवाद अनुच्छेद २६१, २५३, २५४, २५५, २५६ और २६१ वारे में भी है।

जम्मू और कश्मीर राज्य के सम्बन्ध में अस्थायी उपबन्ध-अनुच्छेद ३७०<sup>२</sup>—

(१) इस सविधान में किसी बात के होते हुए भी—

(क) अनुच्छेद २३८ के उपबन्ध जम्मू और कश्मीर राज्य के सम्बन्ध में लागू न होंगे;

(ख) उक्त राज्य के सम्बन्ध में विधि बनाने की संसद की शक्ति—

(१) सघ-सूची और समवर्ती सूची में के जिन विषयों को राज्य की सरकार ने परामर्श करके राष्ट्रपति उन विषयों को तत्संस्थानी विषय घोषित कर दे जो भारत डोमिनियन में उन राज्य को शासित करने वाली प्रवेश-लिखित में उल्लिखित ऐसे विषय हैं जिनके वारे में डोमिनियन विधान-मण्डल विधि बना सकता है उन विषयों तक, तथा

(२) उक्त सूचियों में के जिन अन्य विषयों को उस राज्य की सरकार की सहमति से राष्ट्रपति आदेश द्वारा उल्लिखित करे उन विषयों तक सीमित होगी। व्याख्या—इस अनुच्छेद के प्रयोजनों के लिये राज्य की सरकार से अभिप्रेत है वह व्यक्ति जिसे राष्ट्रपति १६४८ की मार्च के पाचवे दिन निकाली गई महाराजा की उद्घोषणा के अधीन तत्समय पदस्थ मन्त्रि-परिषद् की मन्त्रणा के अनुसार कार्य करने वाला जम्मू और कश्मीर का महाराजा तत्समय अभिज्ञात करता है,

(ग) अनुच्छेद १ के और इस अनुच्छेद के उपबन्ध उस राज्य के सम्बन्ध में लागू न होंगे।

(घ) इस सविधान के उपबन्धों में से ऐसे अन्य उपबन्ध ऐसे अपवादों और रूप भेदों के साथ उन राज्य के सम्बन्ध में लागू होंगे जैसे कि राष्ट्रपति<sup>३</sup> आदेश उल्लिखित करे;

परन्तु ऐसा कोई आदेश, जो उपखण्ड (क) की कड़िका (२) में अथवा उस खण्ड के उपखण्ड (घ) के दूसरे परन्तुक में निर्दिष्ट सहमति, उस राज्य के लिये

<sup>२</sup> इस अनुच्छेद द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए राष्ट्रपति ने जम्मू और कश्मीर राज्य की संविधान सभा की सिफारिश पर यह घोषणा की कि १७ नवम्बर, १९५२ से उक्त अनुच्छेद इस रूप में के साथ प्रवर्तनीय होगा कि उसके खण्ड (१) की व्याख्या के स्थान पर अधोलिखित व्याख्या रख दी गई है, अर्थात् व्याख्या—इस अनुच्छेद के प्रयोजनों के लिये राज्य की सरकार से वह व्यक्ति अभिप्रेत है जो राज्य का तत्समय पदासुक्त मन्त्रि-परिषद् की मन्त्रणा पर कार्य करने वाले जम्मू और कश्मीर के सदरे रियासत के रूप में राज्य की विधान-सभा की सिफारिश पर राष्ट्रपति द्वारा तत्समय अभिज्ञात है।<sup>१</sup>

(विधि मन्त्रालय आदेश संख्या सी. ओ. ४४ तारीख १५ नवम्बर १९५२)

<sup>३</sup> विधि मन्त्रालय आदेश संख्या सी. ओ. ४८ ता० १४ मई १९५४ भारत सरकार के असाधारण गजट के साथ पृष्ठ ८२१ पर प्रकाशित संविधान (जम्मू और कश्मीर राज्य को लागू होना) आदेश १९५४ देखिये।

संविधान बनाने के प्रयोजन वाली संविधान सभा के बुलाये जाने से पहले ही जाय तो उसे ऐसी सभा के समक्ष ऐसे निश्चय के लिये रखा जायेगा जैसा कि वह उस पर से । (३) इस अनुच्छेद के पूर्ववर्ती उपबन्धों में किसी बात के होते हुये भी राष्ट्रपति लोक-अधिसूचना द्वारा घोषित कर सकेगा कि यह अनुच्छेद ऐसी तारीख से प्रवर्तन हीन, अथवा ऐसे अपवादों और रूप-भेदों के सहित ही प्रवर्तन में होगा जैसे कि वह उल्लिखित करे; परन्तु ऐसी अधिसूचना को राष्ट्रपति द्वारा निकाले जाने से पहले खण्ड (२) में निर्दिष्ट उम्र राज्य की संविधान-सभा की निकारिश आवश्यक होगी ।

जम्मू और कश्मीर के बारे में जनसंघ की नीति—जनसंघ ने भारत में राज्य के प्रवेश के निर्याय का अर्थात् राज्य की संविधान सभा द्वारा किये गये सम्पुटीकरण का स्वागत किया । जम्मू और कश्मीर भारत का अविभाज्य भाग है और उमका भारत के साथ एक हो जाना स्थायी और वापिस न लौटने वाला निर्याय है । कश्मीर में किसी भी प्रकार के जनमत की बात करना तर्कहीन और अनावश्यक है । जनसंघ का यह मत है कि राज्य में पाकिस्तान का कोई कानूनी पद (locus standi) नहीं है । वह आक्रमणकर्ता है और उसके साथ ऐसा ही व्यवहार किया जाना चाहिये । युद्ध-बन्दी की रिया के साथ-साथ राज्य का विभाजन करना कायरतापूर्ण और राष्ट्र-विरोधी है । जनसंघ जम्मू और कश्मीर के लिये पृथक् संविधान के विरुद्ध है, क्योंकि पृथक्ता और भारत व कश्मीर के बीच इतना की भावना बनाये रखने से जम्मू और कश्मीर राज्य में विभाजनात्मक प्रवृत्तियों को प्रोत्साहन मिलेगा ।

## २. नागालैंड

यह भारतीय संघ के अन्तर्गत १६वाँ राज्य बना, जिसकी शासन-पद्धति अन्य सभी राज्यों से भिन्न है । ऐसी स्थिति के लिये विशेष कारण हैं । इस राज्य में भारत की पूर्वी सीमा पर स्थित नागा पहाड़ियाँ व त्वेनसाय क्षेत्र सम्मिलित हैं, जो अमम राज्य के ही अंग थे । इसका कुल क्षेत्रफल १६,४८८ वर्ग किलोमीटर है और जनसंख्या ४ लाख से भी कम है । राज्य की राजधानी कोहिमा (Kohima) है । कई वर्षों में यहाँ पर कुछ नागार्थों ने एक पृथक् स्वतन्त्र राज्य की माँग की थी, जिनका नेता फिजो था और जो अब ब्रिटेन का नागरिक बन गया है । स्वतन्त्र राज्य की स्थापना के समर्थकों के विरुद्ध कड़ो कार्यवाही की गई और उन्होंने जंगलों में छुपकर अपनी शत्रुतापूर्ण गतिविधियाँ जारी रखी, किन्तु प्रदेश की अधिकांश जनता ने भारतीय संघ में रहकर ही स्वशासन प्राप्ति का मार्ग अपनाया । अगस्त १९५७ में नागा लोगों का एक बड़ा सम्मेलन (Naga People's Convention) हुआ, जिसमें विभिन्न नागा जन-जातियों के लगभग २,००० प्रतिनिधियों ने भाग लिया । परन्तु छुपकर कार्य करने वाले नागार्थों ने उममें भाग नहीं लिया । सम्मेलन में एक मसौदा समिति द्वारा तैयार किये गये एक प्राकृतिक संविधान (Draft

जम्मू-कश्मीर, नागालैंड, सघीय क्षेत्र और असम के भीतर स्वायत्तपूर्ण राज्य [ २२५

Constitution) को स्वीकार किया गया। उसका सार भारतीय संघ के अन्तर्गत एक पृथक् नागा राज्य की स्थापना था। उस प्रारूप संविधान के आधार पर नागा नेताओं और संघ सरकार के बीच सन् १९६० में वार्ता हुई जिसके परिणामस्वरूप भारत सरकार ने नागाओं के प्रदेश के लिये पृथक् राज्य की स्थापना की माँग स्वीकार कर ली। नये राज्य के लिये 'नागालैंड' नाम स्वीकार किया गया और उसकी रचना राष्ट्रपति द्वारा जारी किये गये नागालैंड क्षेत्रीय उपबन्धों (Territorial Provisions) विनियमों के अन्तर्गत ८ फरवरी १९६१ में हुई। उनके अन्तर्गत नागालैंड में एक अस्थायी नागालैंड परिषद् (Provisional Nagaland Council) को राज्य के शासन का कार्य सौंपा गया था। उन विनियमों के अन्तर्गत नागा जन-जातियों द्वारा निर्वाचित ४५ सदस्यों का एक अन्तरिम निकाय (Interim Body) स्थापित किया गया था। उनके अतिरिक्त गवर्नर को परामर्श देने के लिये ५ सदस्यों की एक कार्यकारिणी परिषद् भी नियुक्त की गई। असम का गवर्नर ही नागालैंड का गवर्नर था। कार्यकारिणी परिषद् गवर्नर को वित्त और सार्वजनिक व्यवस्था के मामलों को छोड़कर अन्य सभी मामलों के प्रशासन में परामर्श व सहायता देती थी। उसके अतिरिक्त प्रत्येक गाँव के लिये गाँव परिषद्, रेन्ज के लिये रेन्ज परिषद् और जन-जाति (tribe) के लिये जन-जाति परिषद् स्थापित की गई थी।

अगस्त १९६२ में प्रधानमंत्री ने लोकसभा में नागालैंड राज्य विधेयक (The State of Nagaland Bill, 1962) और संविधान का १३वाँ संशोधन विधेयक प्रस्तुत किये। उन दोनों विधेयकों को पेश करते समय प्रधानमंत्री जवाहरलाल नेहरू, ने अपने भाषण में कहा था कि वे दोनों नागा जन-सम्मेलन और भारत सरकार के बीच सन् १९६० में हुए सपत्नीते के परिणाम थे। १३वें संशोधन अधिनियम (Thirteenth Constitution Amendment Act, 1962) ने नागालैंड नाम के १६वें राज्य के लिये व्यवस्था की। इस संशोधन अधिनियम तथा नागालैंड राज्य अधिनियम ने नागाओं के लिये कुछ विशेष उपबन्धों की भी व्यवस्था की। उनके अनुसार, संविधान में किसी भी व्यवस्था के रहते हुये, नागाओं की धार्मिक व सामाजिक प्रथाओं, नागाओं के प्रथागत कानून व प्रक्रिया, नागरिक व दण्डात्मक न्याय के प्रशासन, जिसमें कि नागाओं के प्रथागत कानूनों के अनुसार निर्णय अन्तर्ग्रस्त हो, और भूमि व उसके साधनों के स्वामित्व व हस्तांतरण आदि के बारे में भारतीय संसद का कोई भी कानून नागालैंड राज्य को तब तक लागू न होगा जब तक कि नागालैंड की विधान सभा प्रस्ताव पास करके ऐसा निर्णय न करे।

संशोधन अधिनियम ने गवर्नर के कुछ विशेष दायित्वों (Special Responsibilities) के लिये भी व्यवस्था की। जनवरी १९६४ में राज्य की विधान सभा के लिये चुनाव पूर्ण हुये और मुख्य-मंत्री सहित एक ८ सदस्यों की

मन्त्रि-परिषद् (Council of Ministers) का निर्माण हुआ। विधान मभा में अध्यक्ष सहित कुल ४२ सदस्य रहे। असम और नागालैंड के लिये एक ही गवर्नर है और एक ही उच्च न्यायालय तथा महाधिवक्ता (Advocate General) है। लोकसभा में नागालैंड का केवल एक ही प्रतिनिधि है, जिसका अब प्रत्यक्ष चुनाव होने लगा है। परन्तु नागालैंड के बहुत से कबीले अभी तक इस व्यवस्था से भी पूर्ण सन्तुष्ट नहीं हुये हैं और वे छुपकर अपनी सरकार व प्रशासन चला रहे हैं। उनके प्रतिनिधियों व भारत सरकार के बीच कई बार वार्ता हो चुकी है, परन्तु उसका अभी तक कोई सन्तोषजनक परिणाम नहीं निकला है। भारत सरकार व नागालैंड के छुपकर काम करने वाले कबीलों के बीच हिंसक कार्योंवाहियों को रोकने तथा व्यवस्था बनाये रखने के हेतु बार-बार युद्ध-बन्दी की अवधि बढ़ाई जा रही है। भारत सरकार नागाओं को भारतीय सघ के अन्तर्गत किसी भी प्रकार का स्वायत्तपूर्ण राज्य देने के लिये तैयार है, किन्तु छुपकर काम करने वाले नागा नेता स्वतन्त्र और प्रभुत्व सम्पन्न राज्य की मांग कर रहे हैं। इन नेताओं ने पाकिस्तान तथा चीन से सशस्त्र व सैनिक प्रशिक्षण आदि की सहायता भी प्राप्त की है।

### ३. संघीय क्षेत्र

संवैधानिक उपबन्ध—संघीय राज्य-क्षेत्रों के बारे में वर्तमान संवैधानिक उपबन्धों को संविधान के (सप्तम संशोधन) अधिनियम, १९५६ धारा १७ द्वारा मूल शीर्षक 'प्रथम अनुसूची के भाग (ग) में के राज्य' के स्थान पर रखा गया। उनसे सम्बन्धित अनुच्छेद केवल ४ हैं—२२६ से २४२ तक जो भाग ९ में दिये गये हैं। संवैधानिक उपबन्ध निम्न प्रकार हैं—

२३६ (१) ससद की विधि द्वारा अन्यथा उपबन्धित अवस्था को छोड़कर, प्रत्येक संघीय क्षेत्र का प्रशासन राष्ट्रपति द्वारा किया जायेगा तथा वह इस बारे में उस मात्रा तक, जितनी की वह उचित समझे, अपने द्वारा ऐसे नाम से, जैसा कि यह उल्लिखित करे, नियुक्त किये जाने वाले प्रशासक के द्वारा कार्य करेगा।

(२) भाग ६ में अन्तर्विष्ट किसी बात के होते हुये भी राष्ट्रपति किसी राज्य के राज्यपाल को किसी पारदर्श्व संघीय क्षेत्र का प्रशासक नियुक्त कर सकेगा और जहाँ कोई राज्यपाल इस प्रकार नियुक्त किया गया है वहाँ वह ऐसे प्रशासक के रूप में अपने कृत्यों को अपनी मन्त्रि-परिषद् से स्वतन्त्र रूपेण करेगा।

२४० (१) राष्ट्रपति (क) अण्डमान और निकोबार द्वीप, (ख) लक्कादीव, मिनिकोय और अमनिदीव द्वीप, (ग) दादरा और नगर हेवली, (घ) गोआ, डामन और ड्यू, और (च) पॉन्डिचेरी संघीय क्षेत्र की शान्ति, उन्नति और मुशासन के लिये विनिमय बना सकेगा।

परन्तु जब अनुच्छेद २३६ (क) के अन्तर्गत किसी निकाय की गोआ, डामन और ड्यू या पॉन्डिचेरी क्षेत्र के लिये विधान-मण्डल के रूप में रचना की जायें,

राष्ट्रपति उस क्षेत्र की शान्ति, उन्नति और सुशासन के लिये विधान-मण्डल की प्रथम शक्ति के लिये नियत तारीख से कोई विनियम न बनायेगा।<sup>4</sup>

(२) इस प्रकार वना हुआ कोई विनियम संसद निर्मित किसी अधिनियम या किसी वर्तमान विधि का, जो उस सघीय क्षेत्र में उस समय लागू है, निरसन (repeal) या नसोपन कर सकेगा और राष्ट्रपति द्वारा प्रख्यापित होने पर उसका उस क्षेत्र में लागू संसद निर्मित अधिनियम जैसा ही बल और प्रभाव होगा।

२४१ (१) संसद विधि द्वारा सघीय क्षेत्र के लिये उच्च न्यायालय गठित कर सकेगी अथवा (ऐसे किसी क्षेत्र) में से किसी न्यायालय को इस सविधान के प्रयोजनों में से सब या किसी के लिये उच्च न्यायालय घोषित कर सकेगी।

(२) खण्ड (१) में निर्दिष्ट प्रत्येक उच्च न्यायालय के सम्बन्ध में भाग (६) के अध्याय (५) के उपबन्ध, ऐसे रूप भेदों और अपवादों के अधीन रहकर, जैसे कि संसद विधि द्वारा उपबन्धित करे, वैसे ही लागू होंगे जैसे कि वे इस सविधान के अनुच्छेद २१४ में निर्दिष्ट किसी उच्च न्यायालय के सम्बन्ध में लागू होते हैं।

(३) इस सविधान के उपबन्धों के, तथा इस सविधान के द्वारा या अधीन समुचित विधान-मण्डल को दी गई शक्तियों के आधार पर उस विधान-मण्डल द्वारा निर्मित किसी विधि के उपबन्धों के अधीन रहते हुये प्रत्येक उच्च न्यायालय, जो सविधान (सप्तम संशोधन) अधिनियम, १९५६ के प्रारम्भ से ठीक पहले किसी संघीय क्षेत्र के सम्बन्ध में क्षेत्राधिकार का प्रयोग करता था, ऐसे प्रारम्भ के पश्चात् उन क्षेत्र के सम्बन्ध में वैसे क्षेत्राधिकार का प्रयोग करता रहेगा।

(४) इस अनुच्छेद की कोई बात किसी राज्य के उच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार को किसी सघीय क्षेत्र या उसके भाग पर विस्तृत करने या उससे अपवर्जित करने की (to extend or exclude) संसद की शक्ति का अल्पीकरण (derogate) नहीं करती।

२४२ (कोइंगू Coorg) संविधान (सप्तम संशोधन) अधिनियम, १९५६ धारा २६ और अनुसूची द्वारा निरसित (repealed) है।

### संघीय क्षेत्रों का निर्माण व पुनर्निर्माण

सविधान के प्रारम्भ पर भारतीय संघ की इकाइयों में भाग 'स' में दस छोटे-छोटे राज्य थे—अजमेर, विलासपुर, भोपाल, कुर्ग, दिल्ली, हिमाचल प्रदेश, कच्छ, मनीपुर, त्रिपुरा और विध्य प्रदेश। भाग 'द' में केवल बंगाल की खाड़ी में स्थित अण्डमान और निकोबार द्वीपसमूह थे। राज्य पुनर्गठन आयोग (States Reorganisation Commission) ने अपनी रिपोर्ट में विभिन्न बातों का ध्यान रखते हुए १६ राज्यों और ३ केन्द्र द्वारा अधिशासित क्षेत्रों (Centrally administered territories) की रचना के लिए सिफारिश की थी। तीन क्षेत्रों के

4 Inserted by sec 5 of the Constitution (Twentieth Amendment) Act,

नाम थे थे—दिल्ली, मनीपुर और अण्डमान व निकोबार द्वीप समूह। इस प्रकार भाग 'स' में सम्मिलित राज्यों को अन्य राज्यों में मिला दिया गया, क्योंकि वे इतने छोटे थे कि उनमें प्रजातन्त्रात्मक प्रयोग अत्यन्त खर्चीला सिद्ध होता।

आयोग ने पुनर्गठन योजना में संघ के अन्तर्गत केवल दो ही प्रकार की इकाइयों के लिए व्यवस्था की—(१) वे राज्य जो भारतीय संघ की प्राथमिक इकाइयाँ अथवा सघांतरित राज्य (Constituent States) कहलाये और जिन्हें संविधान द्वारा अपने-अपने राज्य-क्षेत्र में स्वायत्ततापूर्ण शासन प्राप्त हुआ। (२) क्षेत्र (Territories), जिन्हें सामरिक महत्व का समझा गया या जिनका अन्य बातों का ध्यान रखते हुए किसी दूसरे राज्य में मिलना इष्टकर न समझा गया, अतएव वे केन्द्र द्वारा अधिशासित इकाइयाँ रही। राज्यों के पुनर्गठन के बाद मधीय क्षेत्रों की गिनती में वृद्धि हुई और इस समय उनकी संख्या दस है। उनके नाम व क्षेत्र और उनकी जनसंख्या राजधानी व प्रमुख भाषा सम्बन्धी जानकारी निम्न तालिका में दी गई है :

नाम	क्षेत्र	क्षेत्र वर्ग मील में	१९६१ की जनसंख्या	राजधानी	भाषा
१. अण्डमान व निकोबार द्वीप		३,२१५	६३,४३८	पोर्ट ब्लेयर	बंगाली
२. दिल्ली		५७३	२,६४४,०५८	दिल्ली	हिन्दी, उर्दू, पंजाबी
३. हिमाचल प्रदेश*		१०,८५६	१३,४८,६८२	शिमला	हिन्दी, पहाड़ी
४. लक्कादीव, मिनिक्कोय, और अमिनीदीव द्वीप		११	२४,१०८	कोजीकोडे	मलयालम
५. मनीपुर		८,६२८	७७८,३१८	इम्फाल	मनीपुरी
६. पॉन्डीचेरी		१८३	३९,६०,०००	पॉन्डीचेरी	तमिल और फ्रांसीसी
७. त्रिपुरा		४,०३६	११,४१,४६२	अगरतला	बंगाली, त्रिपुरी
८. दादरा और नगर हवेली		४८६ किमी	५७,६६३	सिलवासा	गुजराती
९. गोआ, दामन और ड्यू		१,४२६	६,२६,६६७	पंजिम	पुर्तगाली और मराठी
१०. नेफा		३१,४३६		शिलोंग	असमी
११. चंडीगढ़		११४*५८ किमी	१,१६,८८१	चंडीगढ़	हिन्दी, पंजाबी

\* हिमाचल प्रदेश के वर्तमान क्षेत्र और जनसंख्या की निश्चित जानकारी नहीं है। ये आंकड़े पंजाब के पुनर्गठन से पूर्व के हैं।

सन् १९६३ में पंजाब को पंजाब व हरयाना में पुनर्गठित किया गया और पंजाब के कुछ पहाड़ी क्षेत्रों को हिमाचल प्रदेश में मिलाया गया। क्षेत्र बट जाने के कारण हिमाचल प्रदेश वाले उसे संघान्तरित राज्य का पद दिये जाने की मांग कर रहे हैं।

#### ४. संघीय क्षेत्रों की वर्तमान प्रशासन व्यवस्था (ग्र) संघीय क्षेत्र जिनमें विधान सभायें व मन्त्रि-परिषदे नहीं हैं

दिल्ली — इसके प्रशासन का उत्तरदायित्व सीधा संघीय ससद पर है। इसका प्रशासन सघ सरकार के स्वराष्ट्र मंत्री (Home Minister) द्वारा किया जाता है। इस क्षेत्र का मुख्य प्रशासक चीफ कमिश्नर था। उसके अतिरिक्त एक परामर्शदात्री परिषद् थी, जो स्वराष्ट्र मन्त्री को परामर्श देती थी। सन् १९५७ के म्युनिसिपल कार्पोरेशन कानून के अनुसार सम्पूर्ण दिल्ली क्षेत्र—शहरी व ग्रामीण—के लिए (नई दिल्ली म्युनिसिपल कमेटी और दिल्ली छावनी को छोड़कर) एक निगम (Corporation) की स्थापना हुई है। निगम की स्थापना ७ अप्रैल १९५८ को हुई। इसे बम्बई निगम के नमूने पर बनाया गया है। इसमें ८० सदस्य और ६ एल्डर-मैन सम्मिलित है। निगम के कर्तव्यों का क्षेत्र काफी विस्तृत है। उसमें ये विषय आते हैं—चिकित्सा और सार्वजनिक स्वास्थ्य, प्रारम्भिक और वेसिक शिक्षा, सड़कें, पानी की व्यवस्था, परिवहन, विजली की व्यवस्था, अग्नि सेवायें इत्यादि। निगम का प्रमुख पदाधिकारी मेयर होता है जो प्रति वर्ष सदस्यों द्वारा चुना जाता है। निगम की एक स्थायी समिति (Standing Committee) तथा अन्य समितियाँ हैं। वैतनिक अधिकारियों में सबसे महत्वपूर्ण पद कमिश्नर का है। अन्य अधिकारियों में डिप्टी कमिश्नर, चीफ इजीनियर, स्वास्थ्य अधिकारी, शिक्षा अधिकारी जनरल मॅनेजर-परिवहन, इत्यादि हैं। निगम का केन्द्रीय कार्यालय बहुत अधिक बड़ा हो गया था और नागरिकों को उससे सम्पर्क रखने में कठिनाई होती थी, अतएव दिल्ली क्षेत्र को कई जोन में बाट दिया गया है और प्रत्येक क्षेत्र का कार्यालय अलग बना दिया गया है। दिल्ली के जन नेता वर्तमान प्रशासन व्यवस्था से पूर्णतया सन्तुष्ट नहीं हैं। उन्होंने अन्य संघीय क्षेत्रों की भाँति दिल्ली के लिए भी विधान सभा और मन्त्रि-मण्डल की माँग की किन्तु उसे स्वीकार नहीं किया गया।

सन् १९६६ के दिल्ली प्रशासन अधिनियम (Delhi Administration Act, 1966) के अन्तर्गत दिल्ली क्षेत्र के लिए एक मेट्रोपॉलिटन कौन्सिल (Metropolitan Council) की रचना हुई है, उसमें कुल सदस्य ६१ हैं, जिनमें से ५६ निर्वाचित हैं और ५ नामजद। इस कौन्सिल को कुछ विधायी कार्य सौंपे गये हैं। उप-गवर्नर (Lt.-Governor) को उसके कार्यों में सहायता व परामर्श देने के लिये ४ कार्यकारी पार्षद (Executive Councillors) और उनका अध्यक्ष, मुख्य पार्षद भी नियुक्त हुए हैं। दिल्ली का अपना पृथक उच्च न्यायालय भी स्थापित हुआ है; परन्तु उसका अधिकार-क्षेत्र हिमाचल प्रदेश के संघीय क्षेत्र तक विस्तृत है।

अन्डमान व निकोबार द्वीप समूह—ये द्वीप बंगाल की खाड़ी में स्थित हैं और घने वनों से घिरे हैं। यहाँ के निवासी बहुत पिछड़े हैं और इनकी जनसंख्या भी बहुत कम है। सम्पूर्ण क्षेत्र का प्रशासन एक चीफ कमिश्नर के अधीन है। प्रशासन की राजधानी पोर्ट ब्लेयर है, जिसमें एक म्युनिनिपैलिटी है।

लवकादिव, मिनोकोय आदि द्वीप समूह—ये अरब सागर में स्थित है। इनका कुल क्षेत्रफल और जनसंख्या बहुत ही कम है। इनका प्रशासन एक संघ सरकार द्वारा नियुक्त प्रशासक करता है।

दादरा और नगरहवेली—ये दोनों छोटे क्षेत्र चारों ओर भारतीय सीमा से घिरे (enclaves) पुर्तगाल सरकार के अधीन प्रदेश थे, जिन्हें वहाँ के निवासियों ने गोआ के स्वतन्त्र होने से पूर्व ही स्वतन्त्र घोषित कर दिया था। इन क्षेत्रों को भारतीय संघ में ११ अगस्त १९६१ को वहाँ की जनता तथा वरिष्ठ पचायत की प्रार्थना पर एकीकृत कर दिया गया। अब उनका प्रशासन संघ सरकार द्वारा एक संघीय क्षेत्र के रूप में होता है।

नेफा (North East Frontier Agency-NEFA) का प्रशासन—प्रशासन हेतु नेफा कमिश्नरियों में बँटा है। कमिश्नरियों और उनके मुख्य स्थानों के नाम इस प्रकार हैं—(१) कामेग सीमा कमिश्नरी-बोमडिला; (२) मुबन-सिरी सीमा कमिश्नरी-जायेरी; (३) सियांग सीमा कमिश्नरी-आलौग; (४) लोहित सीमा कमिश्नरी-तेजु; (५) तिराप सीमा कमिश्नरी-खोनसा। प्रत्येक कमिश्नरी का कार्यभार एक राजनैतिक अधिकारी (Political Officer) है। उनके अतिरिक्त क्षेत्रों के लिए अतिरिक्त अधिकारी भी हैं और प्रत्येक कमिश्नरी उप-कमिश्नरियों में विभाजित है। राजनैतिक अधिकारियों की सहायता के लिये चिकित्सा अधिकारी, कृषि अधिकारी, शिक्षा निरीक्षक आदि भी हैं।

चन्डीगढ़—पंजाब के विभाजन के उपरान्त हरयाना राज्य बना और चन्डीगढ़ को भारत सरकार ने संघीय क्षेत्र बनाया। उनमें पंजाब व हरयाना दोनों की राजधानियाँ, अ०भा० मंडिकल इन्स्टीट्यूट तथा विश्वविद्यालय आदि स्थित हैं। चन्डीगढ़ का लोकसभा में एक प्रतिनिधि है।

### (आ) विधान सभाओं/जाले संघीय क्षेत्रों का प्रशासन

इस प्रकार के संघ सरकार के अधीन प्रशासन प्राप्त संघीय क्षेत्र ये हैं—  
(१) हिमाचल प्रदेश, (२) मनीपुर, (३) त्रिपुरा, (४) पॉन्डोचेरी, और (५) गोआ डामन-ड्यू। पहले तीन क्षेत्र तो भारतीय संघ में पहले से ही सम्मिलित थे। इनके लिए सन् १९५६ में राज्यों के पुनर्गठन के बाद संघ की पार्लियामेंट द्वारा पारित एक कानून के अन्तर्गत एक-एक क्षेत्रीय परिषद् (Territorial Council) की स्थापना की गई थी। इन परिषदों की स्थापना १९५७ में हुई थी। हिमाचल प्रदेश, मनीपुर व त्रिपुरा की परिषदों के सदस्यों की संख्या क्रमशः ४१, ३० और ३० थी। इनकी शक्तियाँ प्रति सीमित, किन्तु स्थानीय शासन की मसालों से काफी अधिक थी। गोआ, डामन-ड्यू पर १९६१ तक पुर्तगाल सरकार का शासन रहा। देश की स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद से ही भारत सरकार ने इन क्षेत्रों को शांतिपूर्वक ढंग से स्वतन्त्र कराने के सभी सम्भव प्रयत्न किये, किन्तु वे असफल रहे। विवग होकर भारत सरकार ने दिसम्बर १९६१ में पुलिस कार्यवाही हेतु सेना को इन क्षेत्रों में



घुसने का आदेश दिया। जोध ही इन क्षेत्रों पर भारतीय सेना ने अधिकार कर लिया और इनकी जनता ने इस पग का हार्दिक स्वागत किया। २० दिसम्बर १९६१ को ही इन क्षेत्रों को भारतीय मघ में एकीकृत कर लिया गया। अरुम में वहाँ पर जैनिक शासन रहा, बाद में साधारण नागरिक प्रशासन स्थापित हुआ, जिसका प्रमुख एक लेफ्टिनेण्ट गवर्नर बनाया गया। पॉन्डीचेरी भारत के स्वतन्त्र हो जाने के बाद एक फ्रांसीसी सरकार के अधीन रहा। फ्रांस की सरकार के साथ भारत सरकार तक फ्रांसीसी सरकार के अधीन रहा। पॉन्डीचेरी और अन्य फ्रांसीसी वास्तवों का एक सम्झौता हो जाने के बाद पॉन्डीचेरी और अन्य फ्रांसीसी वास्तवों का प्रशासन १ नवम्बर १९५४ में तथ्यन भारत सरकार ने सम्भाला। मई सन् १९५६ में इन वास्तवों को एक मधि द्वारा फ्रान की सरकार ने भारत को सौंप दिया और मध फ्रांसीसी पालियामेंट ने भी उम मधि की सम्पुष्टि कर दी। इनके प्रशासन हेतु मघ सरकार ने एक चौफ कमिन्टर नियुक्त किया। उसको परामर्श व सहायता देने के लिए ६ पार्षद (Councillors) थे और ४० निर्वाचित सदस्यों की एक सभा भी थी।

संघीय क्षेत्रों में नई प्रजातन्त्रात्मक प्रशासन व्यवस्था—सितम्बर १९६२ में भारत की नमद ने १४वाँ संसोधन पास किया। उसके बाद २१ फरवरी १९६३ को स्वराष्ट्र मन्त्री ने लोकसभा में मघीय क्षेत्रों में विधान सभायें व मन्त्रि-मण्डल स्थापित करने के उद्देश्य से एक विधेयक पेश किया। विधेयक पेश करते समय स्वराष्ट्र मन्त्री ने कहा था कि नई प्रशासन व्यवस्था पूर्वकालीन भाग 'ग' के राज्यों से मिलती-जुलती होगी। ४ मई को लोकसभा ने संघीय क्षेत्रों का विधेयक (Union Territories Bill) पास कर दिया, जिसे बाद में राज्य-सभा ने भी पास किया और वह कानून बन गया। स्वराष्ट्र मन्त्री ने २९ जून को यह घोषणा की कि संघीय क्षेत्रों में प्रथम जुलाई से नई प्रशासन व्यवस्था लागू होगी। अतः प्रथम सभाओं में परिष्कृत हो गई प्रदेश, मनीपुर और त्रिपुरा की क्षेत्रीय परिषदें, विधान सभा कहलाने लगीं। हिमाचल और ऐसे ही पॉन्डीचेरी की निर्वाचित सभा भी विधान सभा कहलाने लगीं। हिमाचल प्रदेश के मन्त्रि-मण्डल में २ मन्त्री और २ उपमन्त्री सम्मिलित किए गये और त्रिपुरा के मन्त्रि-मण्डल में से एक मन्त्री मुख्य मन्त्री बना। पॉन्डीचेरी के मन्त्रि-मण्डल में मुख्य मन्त्री सहित ६ मन्त्री रले गये (क्योंकि वहाँ पहले से ही ६ परामर्शदाता थे)। पॉन्डीचेरी की विधान-सभा की अवधि अगस्त १९६४ तक बढ़ा दी गई। अतः गोआ-डामन-ड्यू में भी अन्य क्षेत्रों की भाँति एक विधान-सभा बन गई है। हिमाचल प्रदेश और इस क्षेत्र का सर्वोच्च अधिकारी लेफ्टिनेण्ट गवर्नर कहलाता है।

इस सम्बन्ध में बने कानून के मुख्य उपबन्ध इस प्रकार हैं—(१) हिमाचल प्रदेश, मनीपुर, त्रिपुरा, गोआ-डामन-ड्यू व पॉन्डीचेरी में से प्रत्येक क्षेत्र के लिए एक विधान-सभा बनी है। प्रत्येक क्षेत्र की विधान-सभा में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा

भरे जाने वाले स्थानों की कुल संख्या हिमाचल प्रदेश के लिये ४० और अन्य क्षेत्रों के लिये ३० है। (२) विधान-सभा की अवधि, यदि उसे पहले ही विघटित न कर दिया जाय, ५ वर्ष है। (३) यदि किसी विधान सभा द्वारा पारित किसी भी कानून का कोई भी प्राविधान पार्लियामेंट द्वारा बनाये गये किसी कानून से असंगत (repugnant) हो तो पार्लियामेंट का बनाया हुआ कानून चाहे पहले बना हो या बाद में, प्रभावी रहेगा और संघीय क्षेत्र की विधान सभा द्वारा बनाया गया कानून असंगति की सीमा तक अवैध हो जायेगा। (४) प्रत्येक क्षेत्र का प्रशासन प्रति वर्ष वित्तीय वर्ष के लिए वार्षिक वित्तीय बितरण विधान-सभा में रखवाता है, परन्तु उस पर राष्ट्रपति की पूर्ण स्वीकृति प्राप्त की जाती है। (५) किसी भी क्षेत्र की विधान-सभा सभ की एक या अधिक भाषाओं को क्षेत्र के सरकारी प्रयोजनों के लिए राजभाषा के रूप में अपना सकती है। (६) प्रत्येक क्षेत्र में प्रशासक को उसके कार्यों में सहायता व परामर्श देने के लिए मन्त्रि-परिषद् है। (७) मनीपुर के संघीय क्षेत्र के लिए एक स्थायी समिति (Standing Committee) भी है, जिसमें इस समय उसके पहाड़ी निर्वाचन-क्षेत्रों के विधान सभा में सभी प्रतिनिधि सम्मिलित हैं।

विभिन्न संघीय क्षेत्रों के प्रशासन की रूपरेखा निम्न तालिका में दिखाई गई है—

क्षेत्र का नाम	सर्वोच्च अधिकारी	मन्त्रियों की संख्या	विधान सभा के सदस्यों की संख्या
मिआ-डामन-ड्यू	लेफ्टिनेन्ट गवर्नर	३	३०
हिमाचल प्रदेश	लेफ्टिनेन्ट गवर्नर	५ (उपमन्त्री ४)	६३
मनीपुर	प्रशासक	३ (उपमन्त्री २)	३२
पॉन्डिचेरी	लेफ्टिनेन्ट गवर्नर	४	३०
त्रिपुरा	मुख्य आयुक्त	२ (उपमन्त्री ३)	३०

### ५. असम के भीतर स्वायत्तपूर्ण राज्य

कई वर्षों से असम के कुछ पहाड़ी जिलों के प्रतिनिधि भारतीय सभ के भीतर एक पृथक राज्य की मांग कर रहे थे। इस पेचीदा समस्या को हल करने के लिए असम के पुनर्गठन की योजना पर बहुत समय से विचार हो रहा था। ११ सितम्बर को भारत सरकार ने असम के भीतर एक स्वायत्तपूर्ण राज्य (Autonomous State within the State of Assam) गठित करने के निर्णय की घोषणा की, जिसमें आरम्भ में गारो, खासी और जोवाई (जन्ता) पहाड़ियों को सम्मिलित किया जायेगा। भिकर और उत्तरी काचर पहाड़ियों के स्वायत्तपूर्ण जिलों को बाद में अपनी-अपनी जिला परिषदों, के २/३ के बहुमत से नये राज्य में सम्मिलित होने का विकल्प दिया गया है। इस योजना की मुख्य बातें निम्नलिखित हैं :

स्वायत्तपूर्ण राज्य की विधान सभा और एक मन्त्रि-परिषद् होगी। इस व्यवस्था के अन्तर्गत सामान्य हित के कुछ विषयों को छोड़कर, राज्य-सूची में दिये

जम्मू-कश्मीर, नागालैंड, मघीय क्षेत्र और असम के भीतर स्वायत्तपूर्ण राज्य [ २३३

गये अन्य सभी विषयों को नये राज्य को हस्तान्तरित कर दिया जायेगा। असम के पहाड़ी क्षेत्रों का उन नहीं जिन्हें स्वायत्तपूर्ण राज्य में गठित किया जा रहा है, असम की विधानसभा में वर्तमान की भांति प्रतिनिधित्व जारी रहेगा। असम मन्त्रिमंडल के मंत्रियों का चयन करते समय स्वायत्तपूर्ण राज्य के क्षेत्रों तथा अन्य पहाड़ी क्षेत्रों को पर्याप्त प्रतिनिधित्व दिया जायेगा। स्वायत्तपूर्ण राज्य और अन्य पहाड़ी क्षेत्रों के असम विधानसभा में प्रतिनिधियों तथा कुछ अन्य सदस्यों से मिलकर एक स्थायी समिति (Standing Committee) बनेगी, जो सामान्य हित के विषयों के प्रयत्न के बारे में असम सरकार को परामर्श देगी। उस योजना में एक ही गवर्नर, उच्च न्यायालय और लोकसेवा आयोग की व्यवस्था है। असम राज्य की विद्युत शक्ति बोर्ड का अधिकार-क्षेत्र स्वायत्तपूर्ण राज्य में जारी रहेगा। अखिल भारतीय सेवाओं और कुछ उच्चतर राजकीय सेवाओं के मयुक्त सचिव (Joint cadres) रहेंगे। असम और स्वायत्तपूर्ण दोनों ही राज्यों की राजधानी मिलौग में रहेगी।

जिससे कि मम्पूर्ण उत्तर-पूर्वी प्रदेश की सुरक्षा और उसके विकास के लिए एकीकृत और समुचित पट्टुच अपनाई जा सके, एक उत्तर-पूर्वी परिषद् (North-Western Council) की रचना की जायेगी। उसमें असम व नागालैंड का गवर्नर सभापति रहेगा, असम, नागालैंड और स्वायत्तपूर्ण राज्यों के मुख्य मंत्री, प्रत्येक राज्य का एक-एक अन्य मंत्री और प्रदेश में सम्मिलित सघीय क्षेत्रों के मुख्य मंत्री इसके सदस्य होंगे। परिषद् के निर्माण का उद्देश्य यह है कि अन्तर्राज्यीय संचार, सामान्य सिंचाई, शक्ति, वाड-नियन्त्रण परियोजनाओं और कृषि उत्पादन के लिए समन्वित योजनाओं, प्रादेशिक खाद्य, आत्म-निर्भरता और प्रदेश के सन्तुलित औद्योगिक विकास के प्रति एकीकृत और समन्वित पट्टुच को अपनाया जा सके। यह प्रदेश के लिए सामान्य हित के अन्य मामलों पर भी विचार-विमर्श करेगी और उपयुक्त पगों का सुझाव देगी, जिनमें सस्थागत व्यवस्थाएँ भी सम्मिलित रहेंगी। परिषद् की सहायता के लिए एक समिति होगी, जो कि प्रदेश की सुरक्षा और सार्वजनिक व्यवस्था को उसके सामरिक महत्व की दृष्टि से प्रभावी रूप में समन्वित करेगी।

स्वायत्तपूर्ण राज्य को उन विषयों के बारे में कर लगाने की शक्ति भी प्राप्त रहेगी जो कि उसे सौंपे गये हैं, जिनमें भूमिकर, कृषि आयकर, आबकारी महसूल, खनिज अधिकारों पर कर, वस्तुओं और यात्रियों पर कर तथा मनोरंजन कर सम्मिलित रहेंगे। स्वायत्तपूर्ण राज्य की कार्यपालिका शक्ति उन विषयों तक विस्तृत रहेगी जो कि उसे सौंपे गये हैं और वह गवर्नर में निहित रहेगी। गवर्नर स्वायत्तपूर्ण राज्य की मन्त्रि-परिषद् के परामर्श और सहायता के अनुसार कार्य करेगा।

## संघ और राज्यों के बीच सम्बन्ध

भारत का सविधान सघात्मक है, किन्तु इसमें अनेक ऐसी विशेषताये भी है जिनके कारण इसे एकात्मक की ओर झुका हुआ बताया जा सकता है। चूंकि सविधान का रूप सघात्मक है, अतएव यह आवश्यक है कि संघ और राज्य सरकारों के अधिकार-क्षेत्र अलग-अलग हो तथा उनमें आपसी सम्बन्ध भी हो। यह सच है कि विभिन्न राज्य अपने-अपने क्षेत्र में स्वाधीन है। फिर भी सम्पूर्ण देश में शान्ति और सुरक्षा का उत्तरदायित्व अन्तिम रूप में संघ सरकार पर ही है। संघ शासन की सफलता विभिन्न सरकारों के आपसी सहयोग पर निर्भर करती है।<sup>1</sup> संघ और राज्यों में आपसी सम्बन्धों का मुख्यतः तीन शीर्षकों के अन्तर्गत विवेचन किया जाएगा।

### १. प्रशासनिक सम्बन्ध

यह तो पहले ही बताया जा चुका है कि भारत के सविधान के अन्तर्गत आपातकालीन उद्घोषणा के दौरान भारतीय शासन का रूप एकात्मक जैसा ही हो जाएगा, परन्तु साधारण काल में भी राज्यों के ऊपर संघ सरकार अपने नियंत्रण का प्रयोग कर सके, इस प्रकार के तरीके (techniques) सविधान में अपनाये गए हैं। श्री डी० डी० वसु के मतानुसार संघ सरकार राज्यों पर निम्नलिखित प्रकार में अपने नियंत्रण का प्रयोग कर सकती है

- (१) राज्य सरकारों को निदेश देना,
- (२) सघीय कृत्यों को राज्य सरकारों को सौंपना,
- (३) अबिल भारतीय सेवायें, और
- (४) आर्थिक सहायता देना।

निदेश देना—यह डग सन् १९३५ के भारतीय शासन अधिनियम में लिया गया है। इस प्रकार की व्यवस्था संयुक्त राज्य अमरीका के सविधान में नहीं है। आपातकालीन अवस्था के अतिरिक्त संघ राज्य सरकारों को इन मामलों में

1 "Any federal scheme involves the setting up of dual governments and division of powers. But the success and strength of the federal policy depends upon the maximum of co-operation and co-ordination between the governments." (D. D. Basu.)



है कि वह अनुच्छेद ३६५ के अन्तर्गत उम राज्य में निदेशों का उचित पालन न किये जाने पर आपातकालीन उद्घोषणा लागू करके शासन को अपने हाथ में ले सकता है ।

यदि किसी ऐसी नदी के पानी के उपयोग, वितरण या नियन्त्रण के बारे में जो कि एक से अधिक राज्यों की सीमा में बहती हो, कभी कोई विवाद उठे तो ऐसे विवादों का न्यायिक निराकरण (adjudication) कराने के लिए मसद कानून बना सकती है । यदि कभी भी राष्ट्रपति को ऐसा प्रतीत हो कि एक अन्तर्राज्य परिषद् (Inter-State Council) की स्थापना में सार्वजनिक हितों की पूर्ति होगी तो वह निम्नलिखित कार्यों को करने के लिए ऐसी परिषद् की स्थापना कर सकता है .

(१) राज्यों के बीच उत्पन्न होने वाले विवादों की जांच करना और उनके बारे में सलाह देना, (२) ऐसे विषयों की विवेचना प्रस्ताव दानवीन करना जिनमें एक से अधिक राज्यों का सामान्य हित हो, या (३) ऐसे ही किसी विषय के बारे में सिफारिश करना या नीति में अधिक प्रवृत्ता समन्वय लाना । जब कभी ऐसी परिषद् की स्थापना करना उचित समझा जायेगा राष्ट्रपति ही उसके मगठन और कर्तव्यों का निर्धारण करेगा । इस प्रकार की अन्तर्प्रान्तीय परिषद् के निर्माण की व्यवस्था मन् १९३५ के मविधान में भी थी ।

मविधान के अन्तर्गत मसद में कानून द्वारा दो प्रमुख भारतीय सेवाएँ निर्मित हुई हैं—भारतीय प्रशासन सेवा (Indian Administrative Service) और भारतीय पुलिस सेवा (Indian Police Service) । इन सेवाओं के सदस्यों की भर्ती और उनकी सेवा की शर्तों पर पूर्ण नियन्त्रण मसद अर्थात् मघ सरकार का है । इन सेवाओं के अनेक अधिकारी सभी राज्यों में उच्च पदों पर रहते हैं और उनके द्वारा मघ सरकार उन राज्यों के प्रशासन पर काफी नियन्त्रण रखती है । मघ सरकार विभिन्न राज्यों को विभिन्न कार्यों या योजनाओं को पूरा करने के लिए आर्थिक सहायता (Grant-in-aid) भी देती है, फलस्वरूप वह इन कार्यों के करने के सम्बन्ध में उन्हें आदेशमरु निदेश व आदेश भी देती रहती है । अन्त में, राज्य पुनर्गठन के फलस्वरूप विभिन्न राज्यों को कुछ जोनल परिषदों (Zonal Councils) में रखा गया है ।

### १३. विधायी सम्बन्ध

विधायी सम्बन्धों को भली प्रकार से समझने के लिए हमें सर्वप्रथम शक्तियों के वितरण को जानना होगा । म० रा० अमरीका में शक्तियों का वितरण अग्रलिखित आधारों पर किया गया है—(१) कुछ प्राविधानों द्वारा मघ की शक्तियों का प्रगणन किया गया है; (२) कुछ प्राविधानों द्वारा मघ को कुछ कार्य करने की मनाही की गई है; (३) कुछ प्राविधानों द्वारा राज्यों को कुछ कार्य करने की मनाही की गई है; और (४) अवशिष्ट शक्तियों को राज्यों में निहित समझा गया



ment) पर कर, गाड़ियो, नावो व पशुओं पर कर, व्यापार कर राज्य मे स्थित सभी न्यायालयो का अधिकार-क्षेत्र, स्टाम्प फीस इत्यादि, कुल सख्या ६८ ।

**समवर्ती सूची**—फौजदारी कानून और प्रक्रिया, राज्य की सुरक्षा मे सम्बन्धित कारणो पर निवारक निरोध (preventive detention), मार्बजनिक् व्यवस्था बनाये रखना, जनता के जीवन के लिये आवश्यक वस्तुओ और सेवाओ को चालू रखना विवाह और तलाक, ठेके और सामेदारी, दिवाला निकालना, दीवानी प्रक्रिया, पागलपन, जानवरो पर निर्दयता को रोकना, मजदूर सघ, आर्थिक और सामाजिक नियोजन, सामाजिक सुरक्षा और बीमा, मजदूरों का कल्याण, विस्थापितों को सहायता व पुनर्वास, जीवन सम्बन्धी आकडे इकट्ठे करना, दान और दान की सस्थायें कीमत पर नियन्त्रण, कारखाने, बिजली, समाचार-पत्र, पुस्तके और छापेखाने इत्यादि, कुल योग ४७ ।

विधायी शक्तियो का वितरण—संसद और राज्यों के विधान-मण्डल उपरोक्त सूचियो मे प्रणित विषयो पर किस सीमा तक कानून बना सकते है इन बातो की विस्तृत विवेचना सम्बन्धित अध्यायो मे की जा चुकी है, फिर भी यहाँ उनका मक्षिप्त विवरण देना आवश्यक प्रतीत होता है । संसद को सम्पूर्ण देश के लिये साधारण काल मे सघ व समवर्ती सूची में दिये गये सभी विषयो पर कानून बनाने की शक्ति प्राप्त है । आपातकाल में संसद सम्पूर्ण देश के लिये तीनों सूचियो के सभी विषयो पर कानून बना सकती है । स्वशासित राज्यों के लिये संसद आपातकाल को छोडकर अर्थात् साधारण काल मे केवल इन विशेष परिस्थितियो मे कानून बना सकती है—(१) जबकि राज्य सभा २/३ के बहुमत से यह प्रस्ताव पास करे कि राष्ट्रीय हित मे संसद को राज्य सूची के अमुक विषय पर कानून बनाना चाहिये । (२) जब एक से अधिक राज्यों के विधान-मण्डल प्रस्ताव पास करके संसद से यह प्रार्थना करे कि वह उनके लिये विषय-विशेष पर कानून बना दे ।

यदि समवर्ती सूची के किसी विषय पर राज्य के विधान-मण्डल और संसद द्वारा बनाये गये कानून मे विरोध हो तो मान्यता संसद के कानून को मिलेगी । केवल मसद ही अवशिष्ट विषयो पर कानून बनाने की शक्ति रखती है । इसके अतिरिक्त संसद को यह शक्ति प्राप्त है कि वह देश अथवा किसी भाग के लिये कोई ऐमा कानून बनाये जो किनी मधि, समझौते या अभिसमय (convention) जो कि किसी विदेग या विदेगो के साथ किया गया हो या किसी अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन, सघ आदि द्वारा जो निर्णय किया गया हो, उनको कार्य-रूप देने के लिये आवश्यक हो । इन सम्बन्ध में यह भी ध्यान रखना चाहिये कि यदि किसी राज्य मे नवैधानिक शासन की विफलता के कारण आपातकालीन उद्घोषणा लागू की



जाये तो राज्य विधान-मण्डल के सभी कार्य या तो ससद स्वयं पूरा करती है या वह राष्ट्रपति को अथवा उसके द्वारा नियुक्त किसी अधिकारी को वे सब कार्य सौंप सकती है। साथ ही कुछ विशेष प्रकार के विधेयको को राज्य विधान-मण्डल द्वारा पास हो जाने पर राज्य का गवर्नर राष्ट्रपति की अनुमति के लिये रोक सकता है तथा कुछ विशेष विधेयक राज्य के विधान-मण्डलो में राष्ट्रपति की पूर्ण सहमति पर ही पेश किये जा सकते हैं।

श्री के० सन्तानम के अनुसार कुछ ऐसे विषय हैं जो राज्य सूची में आते हैं, किन्तु जिन पर केन्द्र ने अधिकार कर लिया है। उदाहरण के लिये, अजायबघर राष्ट्रीय मामलों में सम्मिलित है, किन्तु सविधान के प्रारम्भ से ही वे सथायें—राष्ट्रीय पुस्तकालय, भारतीय अजायबघर, इम्पीरियल वार म्युजिम, विक्टोरिया मेमोरियल और ऐसी ही सथायें जिन्हे सघ सरकार सहायता दे और राष्ट्रीय महत्व की सथायें घोषित करे, सघ सरकार के अधीन है और रहेगी। ऐसे ही शिक्षा और विश्वविद्यालय राज्यीय विषय है, किन्तु कई विश्वविद्यालय सघ सरकार के अधीन हैं। इसके अतिरिक्त दो विषय ऐसे हैं जिनके द्वारा सघ सरकार राज्यों पर अधिक नियन्त्रण रख सकेगी—प्रथम, चुनाव और दूसरा, लेखों की जांच। अन्य नवीय सविधानों के अन्तर्गत सघीय सथाओं के चुनावों को सघ सरकारें विनियमित करती है, किन्तु भारत में राज्यों के चुनावों को भी ससद के नियन्त्रण के अधीन रखा गया है। इसी प्रकार राज्यों के लेखों की जांच-पड़ताल को भी केन्द्रीय विषय बनाया गया है।

भारत के सविधान में वित्तीय प्राविधान न्यूनाधिक सन् १९३५ में भारतीय शासन अधिनियम जैसे ही है। आय के साधन सघ और राज्यों के बीच वितरित कर दिये गये हैं, किन्तु राज्यों को अपने आय स्रोतों से प्राप्त आय के अतिरिक्त सघ से द्वारा कुछ आरोपित करों की आय में से भी भाग दिया जाता है। सघ की आय के प्रमुख स्रोत ये हैं—आयात-निर्वात कर, शराब व अफीम आदि नशीनी वस्तुओं को छोड़कर देश में बने तथा खाने वाले पदार्थों जैसे तम्बाकू कर (excise) महसूल, कारनोरेसन कर (tax on capital value of companies), कृषि भूमि को छोड़कर अचल सम्पत्ति पर कर (estate duty), आय-कर, रेलों, जहाजों व हवाई जहाजों द्वारा ले जाये जाने वाले माल व यात्रियों पर नीना-कर (terminal tax), रेलों के किरायों और भाड़ों पर कर, स्टॉक एक्चेंजेजों व

2. "Lastly, there are two items which I would like to call 'control items' one is about elections...but here elections to the State legislatures also have been put under the control of Parliament. Similarly, audit even of States has become a central item."

वाजारों में हुये भावी सौदों पर स्टाम्प महसूल के प्रतिरिक्त कर, एक्सचेन्ज विलो, चैको, बको, लदान विलो, टुण्डियो, बीमा पॉलिसियों, हिस्सों के हस्तान्तरण इत्यादि पर स्टाम्प फीम, समाचार-पत्रों की बिक्री और खरीद तथा उनमें प्रकाशित विज्ञापनों पर कर।

राज्यों के मुख्य ध्राय स्रोत ये हैं—भूमि-कर, कृषि ध्राय पर कर, नगीली वस्तुओं पर महसूल, विजली की खपत पर कर, गाडियों, पेनो, व्यापारों आदि पर कर, मनोरंजन कर, जुए और घुडदौड़ आदि पर कर स्टाम्प फीस, समाचार-पत्रों में प्रकाशित विज्ञापनों को छोड़कर अन्य विज्ञापनों पर कर, मड़कों व ग्रान्तरिक जल-भागों पर से जाने वाले मान व यात्रियों पर कर, पशुओं और नावों पर कर, मार्ग-कर (tolls), प्रति व्यक्ति-कर (capitation taxes), राज्य सरकारों के पूर्वोक्त पृथक् ध्राय-स्रोतों के प्रतिरिक्त कुछ ऐसे कर हैं, जिन्हें सभ सरकार आरोपित और इकट्ठा (levy and collect) करती है जिसमें कि उनके सम्बन्ध में एकरूपता बनी रहे परन्तु जिनकी पूरी ध्राय राज्यों को दे दी जाती है। साथ ही कुछ ऐसे कर भी हैं जिन्हें सभ सरकार आरोपित तथा इकट्ठा करती है, परन्तु जिनसे होने वाली ध्राय में सभ व राज्य सरकारों दोनों ही भाग पाती हैं। इस प्रकार के करो का संक्षिप्त वर्णन निम्नलिखित है

(१) भारत सरकार सभ सूची में वर्णित दवाइयों और शृंगार की वस्तुओं पर स्टाम्प व उत्पादन (excise) महसूल लगाती है, परन्तु उन्हें इकट्ठा राज्य सरकारें करती है। प्रतिवर्ष इनमें जो ध्राय जिम राज्य द्वारा इकट्ठा की जाती है वह उसे मिल जाती है। (२) कुछ ऐसे कर तथा महसूल हैं जिन्हें सभ सरकार आरोपित और इकट्ठा करती है, परन्तु जिनकी कुल ध्राय समद के कानून के अन्तर्गत निर्धारित अनुपात के अनुसार विभिन्न सम्बन्धित राज्यों में बाँट दी जाती है। इस श्रेणी में ये कर व महसूल आते हैं—कृषि भूमि को छोड़कर अन्य सम्पत्ति कर, उत्तराधिकार कर, अचल सम्पत्ति पर कर (estate duty), रेलों, जहाजों व हवाई जहाजों द्वारा ले जाये जाने वाले माल और यात्रियों पर सीमा-विक्री तथा उनमें प्रकाशित विज्ञापनों पर कर, (३) कुछ ऐसे कर भी हैं जिन्हें सभ सरकार आरोपित तथा इकट्ठा करती है—जैसे ध्राय कर, परन्तु जिसकी ध्राय का एक बड़ा भाग वित्त-प्रायोग की सिफारिशों के आधार पर भारत सरकार विभिन्न राज्यों में एक निर्धारित प्रतिशत के अनुपात में बाँट देती है। गत वर्षों में ध्राय कर से होने वाली ध्राय का आधा भाग विभिन्न राज्यों में बाँटा जाता था, किन्तु प्रथम वित्त-प्रायोग ने उसका ५५ प्रतिशत राज्यों में बाँटते की सिफारिश की, जिसे भारत सरकार ने स्वीकार कर लिया। (४) वित्त-प्रायोग को सिफारिश के

अनुसार दियासलाई, तम्बाकू, वनस्पति पर उत्पादन करों (Union Excise) की कुल आय का ४० प्रतिशत विभिन्न राज्यों में बाँटा जाता है। ये उन करों में आते हैं जिन्हें आरोपित और इकट्ठा भारत सरकार करती है, किन्तु उनका जितना भाग संघ सरकार उचित समझे राज्य सरकारों में संसद के कानून के अनुसार विभाजित कर देती है।

पटसन और उसके बने माल पर निर्यात कर के बदले में अनुदान (Grant in lieu of customs)—भारत की संचित निधि से असम, बंगाल, विहार और उड़ीसा अर्थात् पटसन उत्पादन करने वाले राज्यों को निर्धारित ढंग के अनुसार पटसन और उसके बने माल पर निर्यात कर के बदले में अनुदान दिये जाते हैं।

संघ द्वारा कुछ राज्यों को दिये जाने वाले अन्य अनुदान आदि—संसद यह निर्धारित करती है कि भारत की संचित निधि से उन राज्यों को जिनमें आर्थिक सहायता की आवश्यकता हो क्या अनुदान दिये जायें। ऐसे राज्यों को उन विकास योजनाओं की पूर्ति के लिए जिन्हें संघ सरकार ने अनुसूचित कबीलों के कल्याण, उनके प्रशासन स्तर को ऊँचा उठाने आदि के लिए स्वीकार किया हो। संघ सरकार उन योजनाओं पर होने वाले पूरे व्यय अथवा भाग को सम्बन्धित राज्यों को अनुदान रूप में दे सकती है। ये अनुदान मूल व्यय (capital) अथवा प्रतिवर्ष होने वाले व्यय (recurring expenditure) के रूप में हो सकते हैं। असम के कबीले वाले प्रदेशों के प्रशासन के लिये भी विशेष अनुदान की व्यवस्था संविधान में की गई है। संविधान में यह भी व्यवस्था है कि ससद में ऐसे विधेयक, जिनका प्रभाव उन करों पर पड़ता हो जिनकी आय में राज्यों का हित हो, राष्ट्रपति की सिफारिश के उपरान्त ही पेश किये जा सकते हैं। संघ और राज्य सरकारें अपने-अपने विधान-मण्डलों द्वारा समय-समय पर निर्धारित सीमाओं के अधीन अपनी-अपनी संचित निधियों की सुरक्षा (security) पर ऋण ले सकती है। संविधान में यह भी व्यवस्था है कि ससद द्वारा निर्धारित सीमाओं के अधीन संघ सरकार राज्यों को ऋण दे सकती है।

—वित्त आयोग (Finance Commission)—संविधान के प्रारम्भ होने के २ वर्ष के भीतर और उसके बाद प्रति ५ वर्ष में या उसके पूर्व ही जैसा राष्ट्रपति उचित समझे वित्त-आयोग की नियुक्ति की जाने की व्यवस्था है। वित्त-आयोग में एक सभापति और ४ सदस्य होते हैं, जिन्हें राष्ट्रपति नियुक्त करता है। वित्त-आयोग राष्ट्रपति से इन विषयों के सम्बन्ध में सिफारिशें करता है—(१) किन करों या महसूलों को संघ और राज्यों के बीच अथवा केवल राज्यों के बीच ही बाँटना है, (२) भारत की संचित निधि से विभिन्न राज्यों को दिये जाने वाले अनुदानों के सम्बन्ध में सिद्धान्तों का निर्धारण, तथा (३) स्वस्थ वित्तीय पद्धति के हित में राष्ट्रपति द्वारा जो मामले वित्त-आयोग को सौंपे जायेंगे। वित्त-आयोग की

सिफारिशों को राष्ट्रपति अनिवार्यतः एक व्याख्यात्मक स्मृति-पत्र के साथ संसद के दोनों सदनों के सामने रखवाता है।

प्रथम वित्त-आयोग ने, जो सन् १९५१ में नियुक्त हुआ था, आय-कर से प्राप्त होने वाली धन-राशि में राज्यों का भाग ४० के स्थान पर ५५ प्रतिशत कर दिया था। दूसरे वित्त-आयोग ने राज्यों के भाग को ५५ से बढ़ाकर ६० प्रतिशत कर दिया। अनुच्छेद २७५ के अन्तर्गत सघ द्वारा राज्यों को दी जाने वाली राशि में भी वृद्धि की सिफारिश दूसरे वित्त-आयोग द्वारा की गई थी। श्री के० सन्तानम के अनुसार वित्तीय सम्बन्धों के बारे में दो बातें उल्लेखनीय हैं। प्रथम, राष्ट्रीय विकास परिषद् (National Development Council) के एक निर्णय द्वारा राज्यों ने स्वेच्छा से कपड़े, चीनी और तम्बाकू पर विक्री-कर लगाने का अधिकार केन्द्र को प्रदान कर दिया है, जिसके बदले में संघ सरकार उन्हें अन्य प्रकार से धन देती है। दूसरे, कर जांच आयोग (Taxation Inquiry Commission) की सिफारिश के अनुसार सविधान में सशोधन किया गया है और अनुच्छेद २६६ के अन्तर्गत अन्तर्राज्य विक्री-कर को भी जोड़ दिया गया है, अर्थात् इस प्रकार के कर केन्द्र द्वारा लगाये व एकत्रित किये जाते हैं, किन्तु उनसे होने वाली आय राज्यों में बाँट दी जाती है।<sup>३</sup>

वित्त-आयोग के कार्य का मुख्य गुण उसका निष्पक्ष और वस्तुनिष्ठ दृष्टिकोण है, जो सघात्मक पद्धति की वित्तीय व्यवस्था में स्थिरता लाने वाली शक्ति है। यह वित्त के वितरण से सम्बन्धित प्रश्नों को संघ व राज्यों के राजनीतिक दवावों और प्रवादों से ऊपर उठाता है। वास्तव में, आयोग तो सघ व राज्यों के बीच टक्कर-रोक का कार्य करता है, वित्त के भूखे राज्यों को सघ पर राजनीतिक दवाव डालने से रोकता है; और साथ ही राज्यों को उनकी आवश्यकता का ध्यान रखते हुए यथासम्भव अधिक से अधिक वित्त दिला देता है।<sup>३</sup>

सघ और राज्यों के वित्तीय क्षेत्र के पारस्परिक सम्बन्धों की उपर्युक्त विवेचना से हम इन निष्कर्षों पर पहुँचेंगे—प्रथम, वित्तीय व्यवस्था भारतीय सघ की अन्य व्यवस्थाओं से मेल खाती है, अर्थात् इस क्षेत्र में भी केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति है।

3 Ibid., pp. 37-8.

4. "The chief merit of the work of the commission lies in its impartial and objective outlook as a steadying force in the finances of the federal system and its ability to take the question of distribution of finances out of the works of federal-state political pressures and controversies. In fact, the commission acts as a buffer between the Union and the States, checking the clamorous, finance hungry States bent upon applying their political pressure on the Union, and; at the same time, making the latter give as much as possible to the needy states."

यह पूर्णतः सत्य है, कि संघ सरकार की स्थिति वित्तीय दृष्टि से राज्य सरकारों की अपेक्षा कहीं अधिक सुदृढ़ता व स्थायित्व से पूर्ण है, और ऐसा होना देश के नियोजित विकास के लिए अति आवश्यक है।<sup>६</sup> दूसरे, भारत के संविधान निर्माताओं ने अन्य सघात्मक मविधानों के दोषों से बचने का प्रयत्न किया है। हमारे संविधान में उस सिद्धान्त का पालन नहीं हुआ है जिसके अनुसार सभी प्रत्यक्ष कर राज्यों और अप्रत्यक्ष-कर संघ को सौंपे जाने चाहियें। वास्तव में करों अर्थात् आय-स्रोतों का वितरण कुशल प्रशासन व उपयुक्तता पर आधारित है। अतः यह व्यवहारिक है। राज्यों को पर्याप्त साधन प्राप्त हो सकें, इसलिए संघ सरकार द्वारा उन्हें आर्थिक सहायता प्रदान की जाने की व्यवस्था की गई है।

#### ४. भारत का नियंत्रक व महालेखा परीक्षक

प्रजातन्त्र शासन प्रणाली में वित्त पर नियन्त्रण विधान-मण्डल का होता है। यह पहले ही बताया जा चुका है कि राष्ट्रीय वित्त पर संसद और विभिन्न राज्यों के वित्त पर वहाँ के विधान-मण्डलों को पूर्ण नियन्त्रण प्राप्त है अर्थात् अपने-अपने क्षेत्र में सम्बन्धित विधान-मण्डल को सभी करों को लगाने व इकट्ठा करने तथा सचित निधियों से व्यय के हेतु धन निकालने के अधिकार प्राप्त हैं। विधान-मण्डल जिन प्रयोजनों के लिए जितनी धन-राशि अनुदान के रूप में स्वीकार करते हैं वे धन-राशियाँ उन्हीं प्रयोजनों के लिए निर्धारित सीमाओं के अधीन व्यय की जाये यह देखना भी विधान-मण्डलों का अति महत्वपूर्ण कार्य और अधिकार है। अतएव यह आवश्यक है कि सरकारी आय और व्यय की समुचित रूप से जाँच-पड़ताल की जाय और उसके लिए आवश्यक संगठन की व्यवस्था भी हो। इसी हेतु संविधान में एक ऐसे स्वतन्त्र विभाग और उसके अधिकारियों की व्यवस्था की गई है जिससे कि उनके कार्य में सरकार हस्तक्षेप न करे तथा वे अपना कार्य निष्पक्षता व निडरतापूर्वक कर सकें। इस विभाग का उच्चतम अधिकारी नियन्त्रक महालेखा परीक्षक (Controller and Auditor General) कहलाता है।

नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक की नियुक्ति आदि—उसकी नियुक्ति राष्ट्र-पति द्वारा की जाती है और उसे उसी प्रक्रिया द्वारा पदच्युत किया जा सकता है जो कि सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के लिए विहित है। अपना पद ग्रहण करने से पूर्व उसे एक विहित सपथ लेनी होती है। उसे संसद के कानून द्वारा नियत वेतन व भत्ते मिलते हैं। वर्तमान पदाधिकारी को ४,०००-२० मासिक वेतन मिलता है। उसकी सेवा, छुट्टी, पेंशन आदि की वही शर्तें हैं जो कि उसके पूर्वधिकारी के लिए

5. Thus, the financial provisions of the constitution have on the whole avoided the pit falls of other federal constitutions... Viewing the Union State relationships in the financial field as a whole, one finds that it is in harmony with the general nature of the Indian federalism, namely, the tendency for centralisation. The Union Government is financially stabler and stronger than the State Governments."

थी। किसी भी ऐसे पदाधिकारी के कार्यकाल के दौरान उसके वेतन, भत्तों व सेवा की शर्तों में कोई ऐसा परिवर्तन नहीं किया जा सकता जिसका प्रभाव उसके अहित में हो। अपने पद से निवृत्त होने पर वह भारत अथवा राज्य सरकार के अन्तर्गत कोई अन्य पद नहीं पा सकता। सर्वधानिक उपबन्धों व संसद के कानून के अधीन नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक के परामर्श से राष्ट्रपति उसकी प्रशासनिक शक्तियों तथा उस विभाग के अधीन कर्मचारियों की सेवा आदि की शर्तों को निर्धारित करता है। उसके सभी प्रशासनिक व्यय, वेतन व भत्ते आदि भारत की संघित निधि पर भारित हैं।

- उसके कर्तव्य व शक्तियाँ—उसकी शक्तियों और कर्तव्यों को संसद ने कानून द्वारा निर्धारित किया है। सघ और राज्यों के हिसाब इस प्रकार से रखे जाते हैं जैसा कि नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक राष्ट्रपति की स्वीकृति से निर्धारित करे। नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदनो को राष्ट्रपति संसद के प्रत्येक सदन में रखवाता है। ऐसे ही प्रत्येक राज्य के हिसाब और जांच की रिपोर्ट सम्बन्धित राज्य के गवर्नर द्वारा राज्य विधान-मण्डल के सामने रखवाई जाती है। उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि सम्पूर्ण देश के हिसाबों की जांच आदि के लिए संघ-द्वारा संगठित एक ही व्यवस्था है। इस सम्बन्ध में सविधान के अनुच्छेदो १४८ से १५१ तक के विश्लेषण से यह स्पष्ट निष्कर्ष निकलता है कि नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक का पद अत्यन्त महत्वपूर्ण है। सघ व राज्य के लेखों के रखने व उसकी जांच के सम्बन्ध में वह सर्वोच्च अधिकारी है। वह अपने कार्यों के करने में कार्यपालिका से स्वतन्त्र है, क्योंकि उसे संसद के दोनों सदनों में समाहित प्रस्ताव से ही सिद्ध सदाचार अथवा अक्षमता के आधार पर पद से हटाया जा सकता है। साथ ही उसके द्वारा तैयार कराई गई लेखों की जांच रिपोर्टों को सम्बन्धित विधान-मण्डलो में विचार हेतु रखना कार्यपालिकाओं के लिये आवश्यक है। इस प्रकार वह अपने कर्तव्यों का पालन बिना भय और पक्षपात के कर सकता है। परन्तु जीवन बीमा निगम के लेखों को उसके अधिकार-क्षेत्र से बाहर रखा गया है। इंग्लैंड में भी उसके समान अधिकारी होता है, किन्तु संद्धान्तिक दृष्टि से यदि वहाँ की संसद चाहे तो उसके पद का अन्त कर सकती है, ऐसा कभी किया जा सकेगा इसकी लेशमात्र भी सम्भावना नहीं। परन्तु भारत सरकार तो सविधान से बंधी है, अतएव उसके पद का केवल संविधान के संशोधन द्वारा ही अन्त किया जा सकता है।

५. संघ व राज्यों के पारस्परिक सम्बन्धों पर नियोजन का प्रभाव  
 - आयोजना आयोग की रचना के पूर्व नियोजन कार्य अत्यन्त अल्प पमाने पर किये जा रहे थे। यह कहना उचित है कि भारत में वास्तविक नियोजन का प्रारम्भ नियोजन आयोग की रचना के साथ हुआ। यद्यपि समवर्ती सूची में 'आयोजना और आर्थिक नियोजन' का विषय सम्मिलित है, नियोजन के सम्बन्ध में संसद ने कोई कानून नहीं बनाया है। यथार्थ में नियोजन कार्य अभी तक कम या अधिक

रूप में अनौपचारिक स्तर पर नचालित हो रहा है। यदि कोई राज्य यह कहे कि नियोजन आयोग सर्वधानिक सस्या नहीं है, अतएव वह उसके निर्णयों को मानने के लिए बाध्य नहीं है, तो भारत सरकार उसे विवश नहीं कर सकती। भारत सरकार पञ्चवर्षीय योजना (राज्यों की सहमति) से स्वीकार करती है और राज्यों को अनेक योजनाओं की पूर्ति के लिए आवश्यक आर्थिक सहायता देती है—इसी कारण राज्य नियोजन आयोग के निर्देशों को स्वीकार करते हैं।

राज्यों का पूर्ण सहयोग प्राप्त करने के उद्देश्य से आयोजन आयोग ने एक राष्ट्रीय विकास परिषद् (National Development Council) की स्थापना का विचार दिया। इस परिषद् के अस्तित्व का आधार कोई कानून अथवा सविधान नहीं है। श्री के० सतानम के अनुसार, सर्वधानिक दृष्टि से, 'राष्ट्रीय विकास परिषद्' का स्थान सम्पूर्ण भारतीय मध्य की एक सर्वोपरि-केबिनेट के समान है; यह एक ऐसी केबिनेट है जो भारत सरकार और राज्य सरकारों के लिए कार्य करती है।<sup>6</sup> जहाँ तक योजनाओं को कार्य-रूप देने का प्रश्न है, विभिन्न राज्य उन्हें कार्यान्वित करते हैं, किन्तु मध्य सरकार के विभिन्न मन्त्रालय राज्य सरकारों के समानान्तर मन्त्रालयों को विभिन्न प्रकार से प्रभावित करते हैं। उदाहरण के लिए प्रारम्भिक शिक्षकों के वेतन में वृद्धि के लिए भारत सरकार के शिक्षा मन्त्रालय ने महत्वपूर्ण पहल किया। भारत सरकार के मन्त्रालय समय-समय पर सम्मेलन बुलाते हैं और उनके निर्णयों को कार्यान्वित कराने में महत्वपूर्ण योग देते हैं। अतएव श्री के० सतानम के मतानुसार नियोजन ने भारत के सघात्मक रूप को समाप्त कर दिया है और हमारे देश का शासन अनेक बातों में एकात्मक पद्धति के समान चल रहा है।<sup>7</sup> यह सच है कि नियोजन ने भारतीय मध्य के सघात्मक रूप को बहुत कुछ एकात्मक रूप दे दिया है, किन्तु हमारे विचार में यह सर्वथा सत्य नहीं है कि राष्ट्रीय विकास परिषद् एक सर्वोपरि केबिनेट है और नियोजन के कारण सघात्मक रूप का अनेक बातों में प्रायः घन्ट हो गया है। सितम्बर १९६२ में टी० टी० कृष्णामाचारी ने एक भाषण में 'संघीय केन्द्र बनाम राज्य' विषय पर बोलते हुए कहा था :

'जो शक्ति इस समय राष्ट्र ने अपने आन्तरिक प्रबन्ध व वाह्य समृद्धि के सम्बन्ध में प्राप्त की है, वह संघीय शासन की शक्ति से उत्पन्न हुई है। इस बड़े परिणाम की प्राप्ति में इस बात से इकार नहीं किया जा सकता कि केन्द्र व राज्यों के पारस्परिक सम्बन्धों में, कुछ राजनीतिक असन्तुलन (political imbalance) पैदा हुआ है। आयोजन आयोग ने

6 "The position of the National Development Council has come to approximate to that of a super-Cabinet of the entire India federation, a Cabinet functioning for the Government of India and Governments of all the states."

7 "Planning has superseded the federation and our country is functioning almost like a unitary system in many respects."

Ibid., p. 55.

तो कुछ सोमा तक केन्द्र से राज्यों को ऋण व अनुदान आदि देने का कठिन कार्य अपने हाथ में ले लिया है। आयोजन आयोग द्वारा राज्यों के परामर्श से योजना बनाने की प्रक्रिया सघीय राज्य में एक विध्यात्मक तत्व (positive element) है, अस्तु मेरा मत है कि आयोजन आयोग केन्द्र की उस प्रधान शक्ति को जो वह राष्ट्र के साधनों के अन्तिम नियन्त्रण के रूप में रखता है कुछ कम करने अथवा उसके दोषों को दूर करने में सहायता करता है।<sup>8</sup>

जिन लोगों को राज्य-स्वायत्तता (state autonomy) के पवित्र सिद्धान्त से भावनात्मक प्रेम है, वे राज्य-क्षेत्र में केन्द्रीय अधिकरणों द्वारा संधात्मक हस्तक्षेप को रोकना चाहेंगे; परन्तु उन्हें यह भी सोचना चाहिए कि ऐसा हस्तक्षेप कल्याणकारी राज्य के ध्येयों को आगे बढ़ाने में सहायक हुआ है। इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि सामुदायिक विकास (Community Development) के क्षेत्र में सम्पूर्ण देश में एक ऐसा प्रशासनतंत्र स्थापित हो सका है, जो कि कल्याणकारी राज्य के लिए आवश्यक है।<sup>9</sup> तथ्य तो यह है कि शासन के क्षेत्र में विस्तार एक सर्वव्यापी है।

ये 'बड़े शासन' (big government) के दिन हैं। संयुक्त राज्य अमरीका में, जो कि संघ का आदर्श नमूना है, हम देखते हैं कि १९३३ से प्रशासनिक केन्द्रीकरण की दिशा में प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है। उस देश में, प्रो० व्हाइट के शब्दों में शक्ति वाशिंगटन की ओर काफी मात्रा में कूच कर रही है। हमारा यहाँ यह कहने का अभिप्राय नहीं है कि राज्यों को नगरपालिकाओं के पद पर गिरा देना चाहिए और उनके हाथों में कोई पहल न छोड़ा जाय, परन्तु विकास कार्यों को राष्ट्रीय पमाने पर आगे बढ़ाने के लिए समन्वय और एकीकरण की बहुत आवश्यकता है, जिससे कि सीमित साधनों का अधिक से अधिक उपयोग किया जा सके।

#### ६. जोनल परिषदें और अन्य परिवर्तन व परिणाम

इसके अतिरिक्त पुनर्गठित राज्यों और संघीय क्षेत्रों को ५ जोन में विभाजित करने तथा उनके लिये स्थायी जोनल परिषदें (Zonal Councils) स्थापित करने का भी इस विधेयक में प्रस्ताव था। राज्य पुनर्गठन अधिनियम १९५६ के अन्तर्गत निम्नलिखित जोन बने हैं : (१) उत्तरी जोन—पंजाब, राजस्थान, जम्मू और कश्मीर, दिल्ली तथा हिमाचल प्रदेश। (२) केन्द्रीय जोन—उत्तर प्रदेश और मध्य प्रदेश। (३) पूर्वी जोन—बिहार, पश्चिमी बंगाल, उड़ीसा, असम, मनीपुर और

8 "I maintain, therefore, that the Planning Commission helps to mitigate and soften the undoubtedly dominant power that the Centre holds as ultimate controller that distributes the resources of the nation."







तथा सम्मेलनों की अपेक्षा अधिक जल्दी और आसानी से मामलों को निपटा सकती है।<sup>10</sup>

### ७. भारतीय संघ का रूप

अधिकतर आलोचकों का यह प्रश्न अति महत्वपूर्ण है—'क्या भारत का संविधान वास्तव में संघात्मक है?' इसका उत्तर विभिन्न लेखकों ने भिन्न-भिन्न प्रकार से दिया है। अतएव इस विषय की विस्तृत विवेचना की जानी आवश्यक प्रतीत होती है। सर्वप्रथम, प्रश्न यह उठता है कि संघ किसे कहते हैं? संघात्मक राज्य में एक साथ दो शासन पाये जाते हैं—सम्पूर्ण राज्य के लिए एक सघीय अथवा केन्द्रीय शासन और संघ की विभिन्न इकाइयों का अपने-अपने क्षेत्र में सीमित शासन। इसमें दोनों शासनों को अपनी शक्तियाँ एक लिखित और अपरिवर्तनशील संविधान से प्राप्त होती हैं और किसी एक की इच्छा से शक्तियों के वितरण में परिवर्तन नहीं किया जा सकता। इस प्रकार सघीय तथा विभिन्न राज्य सरकारों का अपना स्वतंत्र व पृथक् अस्तित्व होता है। इसी बात को हम दूसरे शब्दों में कह सकते हैं कि उनका पृथक् कानूनी व्यक्तित्व होता है।

संसार के विभिन्न संघों में शक्तियों का वितरण भिन्न-भिन्न प्रकार से है। कुछ में केन्द्र को अधिक शक्तियाँ प्रदान की गई हैं तो कुछ में इकाई राज्यों की शक्तियाँ अधिक हैं। शक्ति वितरण कौसा भी हो राज्य का रूप संघात्मक ही रहता है, यदि एक शासन अपने अस्तित्व व उचित कार्य-संचालन के लिए दूसरे पर निर्भर नहीं करता। इस प्रकार विभिन्न विद्वान लेखकों के अनुसार संघात्मक शासन की तीन विशेषताएँ होती हैं—(१) दोनों ही सरकारों का सम्बन्ध सीधे नागरिकों से होता है, इसी कारण कुछ संघ राज्यों में दूसरी नागरिकता की व्यवस्था पाई जाती है; (२) किसी भी सरकार के संगठन में कोई भी अंग दूसरी सरकार की इच्छा पर निर्भर नहीं रहना चाहिए, अर्थात् उनकी शक्तियों में केवल दूसरी सरकार की इच्छा पर महत्वपूर्ण परिवर्तन नहीं होना चाहिए; और (३) संविधान को सामान्य इच्छा की अभिव्यक्ति के रूप में सर्वोपरि मानना आवश्यक है। अतः संविधान की धाराओं के अंतिम निर्वाचन (interpretation) या संवैधानिक विवादों के अन्तिम निर्णय के हेतु ऐसे राज्य में एक स्वतंत्र और निष्पक्ष न्यायालय की स्थापना होनी आवश्यक है। यह न्यायालय वास्तव में संविधान का संरक्षक (guardian) होता है, क्योंकि इसे विभिन्न सरकारों के किसी भी ऐसे कानून को जो संविधान की धाराओं के विरुद्ध हो, अवैध (unconstitutional) घोषित करने की शक्ति प्राप्त होती है।

उपरोक्त बातों को ध्यान में रखकर हमें यह देखना है कि भारत के संविधान में संघात्मक लक्षण कहाँ तक विद्यमान हैं। विभिन्न लेखकों ने यह स्वीकार किया है कि भारत के संविधान में ये संघात्मक लक्षण मिलते हैं—(१) नग्न सरकार तथा

राज्यों को स्वतन्त्र कानूनी पद और व्यक्तित्व प्राप्त है। प्रत्येक को अपने-अपने क्षेत्र में विधायी व कार्यपालिका शक्तियाँ प्राप्त हैं। संविधान में शक्तियों का वितरण तीन सूचियों के अन्तर्गत किया गया है। (२) दोनों ही सरकारों का सम्बन्ध सीधे नागरिकों में है और नागरिकों की निष्ठा दूहरी है, यद्यपि हमारे देश में नागरिकता दूहरी नहीं बरन् इकहरी है। (३) संविधान द्वारा एक सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना हुई है। (४) संविधान में मशोधन की प्रक्रिया अपरिवर्तनीय है; क्योंकि कोई भी एक सरकार मनचाहा संशोधन, जिसका कि शक्तियों के वितरण पर प्रभाव पड़ता हो, नहीं कर सकती। इन लक्षणों के कारण यह स्वीकार किया गया है कि भारत के संविधान में सघात्मक संविधान की मुख्य विशेषताएँ मिलती हैं, अतः यह संविधान सघात्मक है। इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि संविधान स्वरूप और भावना (form and spirit) दोनों में ही सघात्मक है, क्योंकि जहाँ तक भावना का सम्बन्ध है सामान्यतः भारत में शासन व्यवस्था सघात्मक ही रहेगी। परन्तु यह आक्षेप कि केन्द्र अत्यधिक दृढ़ है किसे सीमा तक सत्य से पूर्ण है, यह देखने के लिये हमें संविधान के एकात्मक लक्षणों पर विचार करना होगा। निम्नलिखित बातों के सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि भारत का संविधान सघात्मक संविधान से न्यूनतम भिन्न है—

(१) संविधान में केवल इकहरी नागरिकता की व्यवस्था है, जबकि सं० रा० अमरीका में दूहरी नागरिकता है। (२) इसमें सं० रा० अमरीका की भाँति न्यायालय तथा अन्य प्रशासिक अभिकरण (agencies) दूहरे न होकर सब और राज्यों के लिये एक दूसरे से गुंथे हुए (integrated) हैं, यथा न्यायालय, निर्वाचन आयोग, प्रखिल भारतीय सेवाएँ, नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक का विभाग, इत्यादि। (३) आपातकाल की उद्घोषणा के फलस्वरूप संविधान का स्वरूप एकात्मक ही हो जायेगा। (४) साधारण काल में भी संसद राज्य सूची के विषयों पर विशेष प्रक्रिया द्वारा कानून बना सकती है। अनुच्छेद २६६ के अनुसार यदि संसद संसद के बहुमत से वह प्रस्ताव पार करे कि राष्ट्रीय हित में संसद को राज्य सूची के किसी विषय पर कानून बनाना चाहिए तो संसद ऐसा कर सकेगी। (५) अनुच्छेद २५३ के अन्तर्गत संसद को यह शक्ति प्राप्त है कि वह अन्तर्राष्ट्रीय सन्धियों व समझौतों को कार्यरूप में परिणत करने के लिये राज्य-सूची के विषय पर भी कानून बना सकती है। (६) भारत के संविधान में ही मध्य और राज्यों के शासनों की व्यवस्था है, इसके विपरीत सं० रा० अमरीका व स्विट्जरलैण्ड के इकाई राज्यों के संविधान अलग-अलग हैं। (७) राज्यों के गवर्नरों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है और उन्हें साधारणतया आपातकाल में अस्थायी कार्यपालिका के अतिरिक्त व आदेशों का पालन करना होता है।

(८) अन्य संधात्मक राज्यों—नं० रा० अमरीका व स्विट्जरलैंड—में विभिन्न इकाइयों को संघीय विधान-मण्डल के दूतरे सदन में समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है, किन्तु भारत के संविधान में उनके प्रतिनिधित्व के आधार भिन्न हैं ।

(९) विभिन्न राज्यों की सीमाओं में अनुच्छेद २ व ३ के अन्तर्गत (राज्यों की इच्छा जानने के उपरान्त) संसद के कानून द्वारा परिवर्तन किये जा सकते हैं । अनुच्छेद १६६ के अनुसार ससद किसी राज्य में विधान-परिषद् की रचना अथवा उसका अन्त कर सकती है ।

(१०) कार्यपालिका क्षेत्र में स्पष्ट बताया गया है कि प्रत्येक राज्य की कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग इस प्रकार से किया जायेगा कि संघीय कार्यपालिका शक्ति के प्रयोग में कोई बाधा न पड़े । संघ सरकार राष्ट्रीय अथवा सैनिक महत्व के संचार साधनों के निर्माण व सम्मान तथा राज्य में रेल-मार्गों की रक्षा आदि के लिये राज्य सरकारों को निदेश दे सकती है । यदि कोई राज्य इन निदेशों का पालन ठीक प्रकार से न करे तो राष्ट्रपति के लिये यह बंध होगा कि वह यह निश्चय कर ले कि राज्य विशेष का शासन संविधान के अनुसार नहीं हो सकता, अतः वह उस राज्य का प्रशासन आपातकालीन उद्घोषणा द्वारा अपने हाथ में ले सकता है । (११) वित्तीय क्षेत्र में कई प्रकार के कर और महसूल संघ सरकार द्वारा लगाये व वसूल किये जाते हैं, जिनमें आय का पूरा या अंश राज्य सरकारों को संसद के कानूनों के अनुसार दिया जाता है । वित्त आयोग इस सम्बन्ध में सिफारिश करता है और आयोग की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा ही की जाती है । (१२) विधायी क्षेत्र में अनुच्छेद २०० और २०१ के अनुसार कुछ विशिष्ट प्रकार के विधेयकों को गवर्नर द्वारा राष्ट्रपति की अनुमति के लिये रोका जाना आवश्यक है ।

उपरोक्त विशेषताओं के कारण विभिन्न लेखकों ने भारत के संविधान के बारे में भिन्न-भिन्न मत व्यक्त किये हैं, जिनमें से कुछ का उल्लेख यहाँ किया जाता है । जी० एन० जोशी के मतानुसार, 'संघ वस्तुतः एक संधात्मक राज्य नहीं बल्कि अर्ध-संधात्मक (quasi federal) राज्य है, जिनमें कई प्रति सारपूर्ण तत्त्व एकात्मकता के हैं । यद्यपि यह स्वरूप में संधात्मक है, यह अन्य संधात्मक संविधानों के विपरीत समय और परिस्थितियों की आवश्यकताओं के अनुसार एकात्मक और संधात्मक दोनों ही है ।<sup>११</sup> प्रो० श्योर के अनुसार संधात्मक राज्य की ग्यूननम आवश्यकता यह है कि अलग-अलग प्रादेशिक सरकारों के पदाधिकारों में कुछ विषय, चाहे वह एक ही हों, आवश्यक होने चाहियें । अतः भारत का संविधान इस शर्त को पूर्णतया पूरी नहीं करता अतः यह अर्ध-संधात्मक स्वीकार करने को

तैयार नहीं। परन्तु चूकि साथ ही साथ इसमें कई महत्वपूर्ण संघात्मक विशेषतायें हैं, अतः वह भी इसे अर्द्ध सघात्मक (quasi federal) बताता है। प्रो० केनेडी का, जो सघात्मक सविधान की न्यूनतम आवश्यकताओं के बारे में अधिक उदार मत रखता है, कथन है : 'सिद्धान्तों को अलग करके वास्तव में जिन प्रश्नों का निर्णय होना चाहिए, वे हैं—क्या राष्ट्रीय और प्रांतीय सरकारों का आपसी सम्बन्ध प्रमुख और प्रतिनिधि (principal and delegate) जैसा है ? जिन शक्तियों का वे अपने क्षेत्रों में प्रयोग करती हैं, उनका वास्तविक और ठीक-ठीक क्या स्वरूप है ? यदि हम प्रो० केनेडी के मतानुसार भारत के सविधान पर विचार करें तो हमें उसे सघात्मक मानना पड़ेगा, क्योंकि राष्ट्रीय और राज्य सरकारों के बीच के सम्बन्ध प्रमुख और प्रतिनिधि जैसे नहीं हैं। दोनों को अपना-अपना पद और उनकी शक्तियाँ सविधान से प्राप्त हुई हैं।

डा० ए० के० धोवाल के इस मत में कि भारत के संविधान में संघात्मक सिद्धान्त का समावेश अति अल्प है, सत्य का बहुत अंश है। किन्तु यह कहना कि भारत के संविधान में राज्य सरकारों की स्थिति स्थानीय शासन की संस्थाओं जैसी है, निराधार है। एलेक्जेंड्रोविच के अनुसार भारतीय सब किसी अन्य सभ के समान नहीं है, यद्यपि सभ की रचना ऊपर से की गई है, राज्य वास्तविक सघात्मक शासन के अधिकारों का उपभोग करते हैं, केन्द्र अथवा उनके बीच शक्तियों का वितरण कैसा भी हो। यद्यपि केन्द्र में विरोधी पक्ष का निर्माण धीरे से हो रहा है तथापि राज्यों में कुछ तेजी से हुआ है। साथ ही जनता की मांग पर भाषायी राज्यों का निर्माण हुआ है। इन बातों के विकास का प्रभाव मधीय सन्तुलन पर राज्यों को सुदृढ़ बनाने वाला रहा है। अतएव भारत को अर्द्ध-संघात्मक राज्यों के वर्ग में रखना न्यायोचित नहीं है।<sup>12</sup> परन्तु सिद्धान्त और व्यवहार दोनों ही दृष्टियों से भारत का सविधान सघात्मक होने के साथ-साथ एकात्मक की ओर झुका हुआ मानना उपयुक्त होगा।

आगे प्रश्न यह उठता है, कि क्या अति सुदृढ़ केन्द्र भारत के हित में है ? अधिकतर विचारक और लेखक इस बात से सहमत हैं कि सुदृढ़ केन्द्र की व्यवस्था भारत के हित में है। आन्तरिक और अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितियों पर विचार करने में यह स्पष्ट होता है कि भारत की एकता अक्षय रहनी चाहिये। एकता बनाये

12 "India is a case *suigeneris*. Though the federation was created from above, the local States enjoy the rights of real parliamentary government whatever the distribution of powers between them and the centre.... The impact of developments on the federal balance is such that it tends to strengthen the position of local States vis a-vis the centre, the more so as the pressure of linguistic communities called for redrawing the federal map of India. It hardly justifies the classification of India as a quasi-federation."

Alexandrowicz. C. H. *Constitutional Development in India*, pp. 159-170.



केन्द्रीकरण और विकेन्द्रीकरण के बीच का मार्ग है। सोलह राज्यों का अस्तित्व ही अत्यधिक केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति पर प्रतिबन्ध का कार्य कर रहा है।<sup>3</sup>

आपातकाल में राज्यों की स्थिति—आपातकालीन उपबन्धों का संक्षिप्त विवेचन राष्ट्रपति की शक्तियों के सम्बन्ध में अध्याय ६ में किया जा चुका है। सैद्धान्तिक दृष्टि से विश्लेषण करने पर, यह स्पष्ट है कि अनुच्छेद ३५२, ३५६ या ३६० के अन्तर्गत आपातकाल की उद्घोषणा सभवाद के सिद्धान्तों का प्रत्यक्ष रूप में न मानना है और राज्यों को सभ की सीधी अधीनता में रखा गया है। यह बात आपातकालीन उपबन्धों को लागू करने से और भी स्पष्ट हो जाती है। अब तक अनुच्छेद ३६० (वित्तीय आपात) के अन्तर्गत कोई कार्य नहीं किया गया है। अनुच्छेद ३५२ (बाह्य आक्रमण के खतरे से उत्पन्न आपात सम्बन्धी उपबन्ध) को सन् १९६२ में चीनी आक्रमण के समय लागू किया गया था, जो सन् १९६७ तक चला। अनुच्छेद ३५६ (राज्य में संवैधानिक तन्त्र के विफल होने की दशा में आपात सम्बन्धी उपबन्ध) को विभिन्न राज्यों में अनेक बार लागू किया जा चुका है। इस अनुच्छेद के अन्तर्गत राष्ट्रपति द्वारा आपात की उद्घोषणा किये जाने के बाद राज्य में राष्ट्रपति शासन स्थापित किया जाता है। चौथे आम चुनावों के बाद तो इस उपबन्ध का कई राज्यों में प्रयोग हुआ है। राष्ट्रपति शासन लागू करने के बारे में राजनीतिक नेताओं व दलों के मत भिन्न-भिन्न रहे हैं, विशेष रूप से इस कारण से कि सभ में एक दल का शासन है और राज्यों में दूसरे दलों की मिली-जुली सरकारें बनीं।

चूँकि सभ में दलीय शासन है, अतः यह सोचा जाना स्वाभाविक है कि संघ सरकार इस उपबन्ध को लागू करने में पूर्णतया निष्पक्ष नीति का अनुसरण नहीं कर सकती। यह आशा की जाती है कि राष्ट्रपति संवैधानिक दृष्टि से तटस्थ और निष्पक्ष रहेगा, परन्तु उसका भी अवश्य ही राजनीतिक अतीत रहा है और उसका निर्वाचन भी दलीय समर्थन के आधार पर होता है। इन कारणों से वह दलीय प्रभाव से पूर्णतया उन्मुक्त नहीं रह सकता। इस विषय में डा० डैश का निष्कर्ष अश्व प्रकार है—

3 "No doubt, economic and social planning has made Indian Central Government very strong, but it is exactly due to the federal character of the constitution that centralisation which in the logic of economic planning has not been able to reach its logical conclusion. Federalism is a check, a moderating influence over the tendency of centralisation involved in economic planning. Federalism is working as a half-way house between excessive centralization and decentralization. The very existence of sixteen States with some powers of their acts as a restraining influence over excessive centralization, and often gives scope to variation in Plan implementation." (C. p. Bhambri.)

Haqqi, S. A. H (ed), *Union State Relations in India*, p. 174.



वर्द्धन भारत का संविधान धारण सम्पादनक उपबन्धों में निर्दिष्ट है। केन्द्री-  
कृत है। उनमें मर्यादाएँ व्यापारवासीय उपबन्ध घोर एकदम राष्ट्रीय दलों के  
मन्त्रों में लक्ष्य प्राप्त किया जाना केन्द्रीकरण की भाषा की आवश्यक यज्ञाना है।  
वह बात स्वयं में धर्मनिरपेक्ष नहीं है, वरीरक धातुनिक काल में सभी मध  
मुनाधिक केन्द्रीकृत है। सामन्तिय मर्यादा इस प्रश्न के उत्तर में है—यदि इनका  
प्रयोग इनका धारण के लिए किया जा सकता है? अन्य देशों में ऐसा हुआ है घोर  
उनके परिणाम धारण रहे?। दिन पर संविधान को विनाशकर रूप देने का भार  
है, यह धारणा नीति घोर राज्यों में धारण राज्य के भागी विभाग का पूर्ण ध्यान  
रखना धारण।<sup>14</sup>

घोरे धाम चुनावों के बाद उत्पन्न स्थिति में मध-राज्य सम्बन्ध—मन् १९६०  
के धाम चुनावों के पूर्व एक मध मध राज्यों में प्राय एक ही दल प्राप्ति—की  
मरकारें रही। आध्यात्मिकता मध व राज्य सरकारों के बीच सम्बन्ध मतभेद पैदा  
हो नहीं हुए। अब सभी कीर्तन मतभेद पैदा भी हुआ, उसे प्राप्ति में दूर करने में  
धामनी से मरकारें रहे। परन्तु मन् १९६० के बाद स्थिति में मध्यपूर्ण परिचय  
हा मध। मध में प्राप्ति मरकारें धनी रही घोर कई राज्यों में विरोधी दलों की  
एक दलीय तथा मिश्र-वृत्ति मरकारें धनी। कई राज्यों में मन्त्रों घोर मन्त्रि-  
परिषद् के दृष्टिकोणों में मतभेद पैदा हुए। मन्त्रों की मन्त्रि-मण्डल घोर विधान-  
मण्डल भी भंग करने पड़े घोर राष्ट्रपति धायन मालू हुआ। विरोधी दलों की राज्य  
मरकारों की, उदाहरण के लिए केरल मरकार की, यह निराशा रही है कि मध  
मरकार मन्त्र-प्राप्ति मरकारों के प्रति विभेद की नीति का धनुसरण कर रही है।

इन विषय में यह बात ध्यान देने की है कि हमारा संविधान इस पूर्व  
धारणा के आधार पर नहीं बना कि एक ही राजनीतिक दल केन्द्र व राज्यों में  
धामन करेगा। संविधान का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने में पता लगता है कि उनमें  
केन्द्र व राज्यों के बीच दिक-विभेद के सम्बन्ध में विस्तारपूर्ण उपबन्ध दिये गये  
है। मरकारों मूनी के विषयों के बारे में भी मध व राज्यों के विधान-मण्डलों  
द्वारा निमित्त कानूनों में उचित ममायोजन की व्यवस्था की गई है। इसका धर्म  
यह है कि अब तक मध व राज्य मरकारें धर्म-धर्म क्षेत्र में सर्वपानिक उपबन्धों  
के धनुसरण कार्य करेंगी, उनके बीच मधवं होने की सम्भावना कम से कम रहेगी।  
परन्तु यह कहा जा सकता है कि सर्वपानिक उपबन्धों के बारे में मतभेद पैदा हो  
गया है। मन् वर्षों में मतभेदों को दूर करने के लिये कुछ प्रक्रियाएँ विकसित हुई

14 "Our conclusion is that even though the Constitution of India is professedly centralised in its federal provisions, the Emergency Provisions therein and their practical application in the context of monolithic national parties impart an overdose of centralism. This is not by itself ominous, for all federations in modern times are more or less centralised. The real danger lies in answer to the question, can it be used for party advantages."  
(S. C. Dash).

है, यथा जोनल परिषदें, मुख्य मन्त्रियों और केन्द्रीय मन्त्रियों के सम्मेलन और राज्य अधिकारियों की बैठकें। मतभेदों को दूर करने के लिये संवैधानिक उपबन्ध भी है, जैसे अन्तरराज्य परिषद् (Inter-State Council) की स्थापना। संघ और राज्यों के बीच विवाद का निर्णय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा भी कराया जा सकता है। आवश्यकता पड़ने पर राष्ट्रपति किसी सार्वजनिक महत्व के प्रश्न से सम्बन्धित कानूनी या तथ्यगत बात के बारे में सर्वोच्च न्यायालय से कानूनी परामर्श मांग सकता है।

संविधान में विधायी सूत्रियों को बहुत सोच-समझकर बनाया गया है। संविधान के क्रियात्मक रूप से अभी तक कोई ऐसा महत्वपूर्ण कारण पैदा नहीं हुआ है, जिसके कारण इन सूत्रियों में सशोधन की आवश्यकता पड़ी हो। जहाँ तक विभिन्न करो व महसूलों से प्राप्त आय के वितरण का प्रश्न है, इस कार्य को समय-समय पर निम्नलिखित किये गये वित्त आयोग (Finance Commission) पूर्ण न्याय और निष्पक्षता के साथ करते रहे हैं। वित्त आयोग एक संवैधानिक और अर्द्ध-न्यायिक निकाय है, जिसकी सिफारिशों को संघ सरकार स्वीकार करती रही है। ऐसा कोई कारण समझ में नहीं आता जिसके परिणामस्वरूप संघ व राज्यों के बीच उत्पन्न मतभेदों को सन्तोषप्रद ढंग से हल न किया जा सके। भारत के संविधान में संघवाद और केन्द्रीकरण के बीच सन्तुलन रखने का सुन्दर प्रयास किया गया है। राष्ट्रीय एकता, सुरक्षा और नियोजित आर्थिक विकास की मांग है कि भारतीय संघ का भुकाव केन्द्र के पक्ष में रहे, जैसा कि है।

## भारतीय न्यायपालिका

### १. न्यायपालिका की विशेषतायें

भारत की न्यायपालिका की सबसे अधिक महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि "सघात्मक सविधान के होते हुये भी भारत में सभी न्यायालय, सर्वोच्च से लेकर निम्नतम न्यायालय तक एक ही पद्धति में सघटित (गुंथे हुये) है।"<sup>1</sup> जैसा कि सर्व-विदित है संयुक्त राज्य अमरीका में न्यायपालिका के दो पृथक अंग हैं अर्थात् वहाँ पर न्यायालयों की दूहरी व्यवस्था है जिसके अन्तर्गत संघीय कानूनों और राज्यों के कानूनों के उल्लंघन से उत्पन्न होने वाले मुकदमों के लिये संघीय न्यायालयों में चोटी पर एक सर्वोच्च न्यायालय है, उसके नीचे १० प्रादेशिक न्यायालय हैं और प्रत्येक ऐसे न्यायालय के नीचे लगभग ८-९ जिला न्यायालय हैं तथा प्रत्येक राज्य के अपने न्यायालय हैं। इसके विपरीत भारत में न्यायपालिका की चोटी पर सर्वोच्च न्यायालय है जिनके नीचे प्रत्येक राज्य में एक उच्च न्यायालय है और उसके नीचे अनेक जिला व अधीन न्यायालय हैं। इस प्रकार देश के सभी न्यायालय एक-दूसरे से विभिन्न स्तरों पर एक ही लड़ी के अंग हैं और सभी न्यायालयों को संघीय व राज्य विधान-मण्डलों के बनाये गये कानूनों के अनुसार न्याय-प्रशासन के अधिकार प्राप्त हैं।

भारतीय न्यायपालिका की दूसरी विशेषता यह है कि वर्तमान सर्वोच्च न्यायालय ने पूर्वकालीन संघीय न्यायालय का स्थान ले लिया है और अब वह वास्तव में सर्वोच्च न्यायालय है, क्योंकि उससे आगे अपील की व्यवस्था नहीं है। राज्यों के

1 "One of the striking features of our judicial system is its single, unified and integrated character. Although...our constitution is quasi-federal, our system of courts is, generally speaking, hierarchically organized one upon another with the Supreme Court of India at its apex."

Banerjee, D. N. *Some Aspects of the Indian Constitution*, p. 153.

Also See : "While the political organization of the Indian Republic is primarily federal in character its judicial organization is purely unitary. In other words, the Indian Constitution does not recognize the duality of judicial machinery..."

Sen, D. K., *A Comparative Study of the Indian Constitution*, pp. 275-76.

उच्च न्यायालयों और अधीन न्यायालयों के संगठन और अधिकारों में भी कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन नहीं हुये है। इसकी तीसरी विशेषता यह है कि न्यायपालिका को स्वतन्त्र और निष्पक्ष बनाये रखने के लिये संविधान में आवश्यक उपबन्धों की व्यवस्था की गई है। इस सम्बन्ध में मुख्य उपबन्ध निम्न प्रकार हैं :

(१) न्यायाधीशों की योग्यताओं के विषय में कठोर शर्तों को संविधान में ही दिया गया है और उच्च न्यायालयों तथा सर्वोच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति के सम्बन्ध में राष्ट्रपति को सम्बन्धित न्यायालयों के मुख्य न्यायाधिपतियों से परामर्श लेना आवश्यक बताया गया है; (२) न्यायाधीशों को प्रायः आजीवन कार्यकाल के लिये नियुक्त किया जाता है और उनके कार्यकाल में उनकी सेवा की शर्तों को उनके अहित में बदला नहीं जा सकता; (३) न्यायाधीशों के वेतन आदि उनके पदों के महत्व के अनुकूल रखे गये हैं; और (४) इन्हें सिद्ध कर्दाचार के आक्षेप पर ही पद से हटाया जा सकता है।

भारतीय न्यायपालिका की तीसरी विशेषता यह है कि हमारे देश की न्याय-पद्धति ब्रिटेन से प्रभावित होने के कारण उससे मिलती-जुलती है। हमारे देश में सभी व्यक्तियों के लिये एक ही प्रकार के कानून और न्यायालय हैं। इस दृष्टि से भारत में 'विधि के शासन' (System of Rule of Law) की पद्धति को अपनाया गया है, जो फ्रांस की न्याय-पद्धति से भिन्न है। फ्रांस में प्रशासन अधिकारियों के लिये पृथक् कानून और न्यायालय है और वहाँ प्रशासनिक कानून (Administrative Law) की पद्धति कायम है। भारतीय न्यायपालिका की चौथी विशेषता यह है कि हमारे देश में प्रधानतः दो प्रकार के न्यायालय हैं—दीवानी और फौजदारी (civil and criminal)। इनके अतिरिक्त केवल भूमिकर सम्बन्धी मुकदमों के लिये माल के न्यायालय (Revenue Courts) हैं। अन्य देशों की तरह हमारे यहाँ विशेष न्यायालयों यथा सैनिक, तलाक, वसियत व नाविक सेना आदि का अभाव है। अन्त में, यद्यपि भारत के संविधान में एक निदेशक सिद्धान्त के अनुसार न्यायपालिका का कार्यपालिका से पृथक्करण होना चाहिये, किन्तु नीचे के स्तरों पर अभी तक ऐसा नहीं हो पाया है, यद्यपि इस दिशा में सभी राज्य प्रयत्नशील हैं।

## २. सर्वोच्च न्यायालय

महत्व—राजशासन के सभी विद्यार्थी यह जानते हैं कि सघातमक संविधान में एक सबसे ऊँचे, स्वतन्त्र व निष्पक्ष न्यायालय का होना एक आधारभूत आवश्यकता है। सघातमक संविधान में संघ और इकाई राज्यों के बीच संविधान द्वारा शक्तियों का विभाजन किया जाता है। ऐसे राज्यों में दो सरकारें अपने-अपने क्षेत्र में स्वाधीन होती हैं अर्थात् संविधान की धारा के अनुसार उनके बीच एक प्रकार की कानूनी सन्धि या सविदा (contract) होता है। यदि दोनों सरकारों के

बीच किसी प्रकार का अधिकार-क्षेत्र अथवा सविधान की धाराओं के निर्वचन के सम्बन्ध में कोई विवाद उठता है तो उसका निर्णय कोई स्वतन्त्र व निष्पक्ष न्यायालय ही कर सकता है। एकात्मक सविधान वाले राज्य में ऐसी समस्या नहीं उठती, क्योंकि स्थानीय निकायो अथवा प्रादेशिक विधान-मण्डलों आदि को जो भी शक्तियाँ प्राप्त होती हैं वे सब केन्द्रीय सरकार द्वारा सौंपी हुई होती हैं, अतः वहीं उनमें आवश्यकतानुसार परिवर्तन तथा मतभेदों का निर्णय भी कर सकती है। ऐसी ही व्यवस्था भारत में सन् १९३५ के शासन अधिनियम के आरम्भ तक थी।

भारत का सर्वोच्च न्यायालय संयुक्त राज्य अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय के समान ही उच्चतम सघीय न्यायालय (Highest Federal Court) है। यह एक अर्थ में संविधान का संरक्षक (guardian) है, क्योंकि इसका सबसे महत्वपूर्ण कार्य यह है कि यह सघ अथवा राज्यों की सरकारों को संविधान का अतिक्रमण (violation) न करने दे।<sup>2</sup> सर्वोच्च न्यायालय को संविधान की धाराओं का अन्तिम निर्वचक (Ultimate interpreter of the Constitution) भी कह सकते हैं, क्योंकि इस सम्बन्ध में इसके निर्णय अन्तिम होंगे। सर्वोच्च न्यायालय को भारत के सभी न्यायालयों के ऊपर अधीक्षण की सामान्य शक्तियाँ प्राप्त हैं। संविधान के उपबन्धों का ठीक से पालन हो, यह देखना भी सर्वोच्च न्यायालय का कर्तव्य है, और जहाँ आवश्यक हो यह उनकी व्याख्या भी कर सकता है।<sup>3</sup> उसे प्राथमिक अपीलीय और परामर्शदात्री तीनों ही प्रकार का अधिकार-क्षेत्र प्राप्त है।

सर्वोच्च न्यायालय की रचना व गठन—संयुक्त राज्य अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय में ९ न्यायाधीश होते हैं जिनकी नियुक्ति राष्ट्रपति सीनेट की सहमति से कर करता है। उनकी पद-निवृत्ति (retirement) की कोई आयु सीमा नहीं है, परन्तु कोई भी ऐसा न्यायाधीश जो लगातार १९ वर्ष तक पदासीन रह चुका हो ७० वर्ष की आयु पर अपने सक्रिय कर्तव्यों से छुट्टी पाने की प्रार्थना कर सकता है, किन्तु उसे वेतन जीवन भर मिलता रहता है। भारत के सर्वोच्च न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधिपति और जब तक संसद अधिक न्यायाधीशों के लिये व्यवस्था न करे ७ न्यायाधीश रहेंगे, अर्थात् संसद इस संख्या में वृद्धि कर सकती है। सन् १९६२

2 "This Court has no more important function than that which devolves upon it, the obligation to preserve inviolate the constitutional limitations upon the exercise of authority, Federal and State, to the end that each may continue to discharge harmoniously with the other, the duties entrusted to it by the constitution."  
(The Supreme Court of U. S. A.)

3 "As the court itself has pertinently observed, this court has general powers of judicial superintendence over all courts in India and it is the ultimate interpreter and guardian of the Constitution. It has a duty to see that its provisions are faithfully observed and, where necessary to expound them."

के आरम्भ में मुख्य न्यायाधिपति के अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय में १३ न्यायाधीशों और एक अस्थायी न्यायाधीश थे। सभी न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। इस सम्बन्ध में राष्ट्रपति सर्वोच्च तथा उच्च न्यायालयों के जिन न्यायाधीशों को उपयुक्त समझे उनसे परामर्श करता है, किन्तु मुख्य न्यायाधिपति को छोड़कर अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति के विषय में मुख्य न्यायाधिपति से परामर्श करना आवश्यक है। ये सभी न्यायाधीश ६५ वर्ष की आयु तक अपने पदों पर आसीन रहते हैं। इस न्यायालय का न्यायाधीश नियुक्त होने वाले व्यक्तियों में ये योग्यताएँ होनी चाहिये—(१) वह भारत का नागरिक हो, (२) वह ५ वर्ष तक किसी उच्च न्यायालय का न्यायाधीश रह चुका हो या कम से कम १० वर्ष तक किसी एक या अधिक उच्च न्यायालयों में एडवोकेट रह चुका हो या राष्ट्रपति की सम्मति में वह कानूनशास्त्र अथवा न्यायशास्त्र का प्रख्यात विद्वान हो। मुख्य न्यायाधीश को ५,००० रु० तथा प्रत्येक अन्य न्यायाधीश को ४,००० रु० मासिक वेतन मिलता है। प्रत्येक न्यायाधीश को दिना किराये का सरकारी निवास-स्थान तथा भारत में यात्रा करने का न्यायोचित भत्ता भी मिलता है। प्रत्येक न्यायाधीश को पद-ग्रहण करने पर विहित शपथ लेनी होती है, जिनका आशय यह है कि वह भारत में संविधान के प्रति सच्ची निष्ठा रखेगा और वह अपने पद के कर्तव्य का विना भय, पक्षपात, अनुराग व द्वेष भाव के वफादारी, श्रेष्ठ योग्यता व ज्ञान के अनुसार पालन करेगा।

पदच्युति (removal) के सम्बन्ध में सर्वैधानिक व्यवस्था इस प्रकार है—कोई भी न्यायाधीश त्याग-पत्र द्वारा पद त्याग कर सकता है। किसी भी न्यायाधीश को इस प्रकार से पदच्युत किया जा सकता है—सर्वोच्च (तथा उच्च) न्यायालय का कोई भी न्यायाधीश तब तक पदच्युत नहीं किया जायेगा जब तक कि राष्ट्रपति ऐसा आदेश न निकाले, किन्तु ऐसा आदेश राष्ट्रपति तभी देगा जबकि सदन का प्रत्येक सदन कुल मर्यादा के २/३ के बहुमत से यह पास करे कि अमुक न्यायाधीश को सिद्ध कदाचार (proved misconduct) या अयोग्यता के आधार पर हटाया जाये और इस उद्देश्य से राष्ट्रपति के पास सम्बोधन (Address) भेजा जाये। इससे यह स्पष्ट है कि सदन ऐसा प्रस्ताव पास करने से पूर्व उसके बारे में जांच करायेंगी, साथ ही यह आवश्यक नहीं कि राष्ट्रपति उसके प्रस्ताव को मान ही लें। इसके विपरीत आयरलैंड में विधान-मण्डल को केवल हटाये जाने के कारणों का वर्णन करना होता है।<sup>4</sup> किन्तु वहाँ के राष्ट्रपति को उसके प्रस्ताव को मानना आवश्यक है।

4 "The provisions for the removal of a judge of the Supreme Court are based on the analogous provisions of the Irish Constitution. There are, however, important differences between two sets of provisions. The Indian Constitution provides for investigation and proof of misbehaviour and

कार्यवाहक मुख्य न्यायाधिपति तथा तदर्थ (ad hoc) न्यायाधीशों की नियुक्ति आदि—जब कभी मुख्य न्यायाधिपति अनुपस्थित हो या उसका पद रिक्त हो, चाहे किसी भी कारण से हो, तो उसके कर्त्तव्यों का पालन किसी ऐसे अन्य न्यायाधीश द्वारा किया जायेगा जिसे कि राष्ट्रपति उस प्रयोजन के नियुक्त करे। ऐसे ही यदि किसी समय न्यायालय की कार्यवाही जारी रखने के लिये गणपूर्ति की कमी हो तो मुख्य न्यायाधिपति राष्ट्रपति की पूर्ण सहमति से तथा सम्बन्धित उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधिपति के परामर्श से उस न्यायालय के किसी न्यायाधीश से ऐसी बैठकों में तदर्थ न्यायाधीश के रूप में उपस्थित होने की प्रार्थना कर सकता है, परन्तु ऐसा न्यायाधीश भी वही व्यक्ति बनाया जा सकता है जिसमें सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश होने की योग्यताये मिलती हों। इसी प्रकार के मुख्य न्यायाधीश सर्वोच्च न्यायालय के पेशन प्राप्त न्यायाधीशों की भी नियुक्त (co-opt) कर सकता है। जबकि तदर्थ न्यायाधीश के प्रति उपलब्धियों आदि के सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश जैसा ही व्यवहार होगा, कार्यवाहक न्यायाधीशों को राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित उपलब्धियाँ मिलेगी। सर्वोच्च न्यायालय एक अभिलेख न्यायालय (Court of Record)<sup>5</sup> है और उसे ऐसे न्यायालय की सभी शक्तियाँ प्राप्त हैं जिनमें न्यायालय के अवमान (contempt) के लिये दण्ड देना भी सम्मिलित है। सर्वोच्च न्यायालय का केन्द्रीय स्थान नई दिल्ली है और इसका अपना नव-निर्मित भवन है, परन्तु समय-समय पर मुख्य न्यायाधिपति की स्वीकृति से राष्ट्रपति इसकी बैठकें अन्य स्थानों पर भी करने का निश्चय कर सकता है।

### सर्वोच्च न्यायालय का अधिकार-क्षेत्र

प्राथमिक अधिकार-क्षेत्र (Original Jurisdiction)—केवल सर्वोच्च न्यायालय को ही अग्रलिखित प्रकार के विवादों के विषय में प्राथमिक अधिकार-क्षेत्र प्राप्त है—(१) जो विवाद भारत सरकार तथा किसी अन्य राज्य सरकार के बीच उठे। (२) जिस विवाद में भारत सरकार और एक या अधिक राज्य सरकारें एक ओर हो तथा अन्य कोई एक या अधिक राज्य दूसरी ओर हों; और (३) जब

incapacity should be stated. The Irish President has to accept the resolutions and remove the Judge from office while the Indian President is not bound to accept the resolutions of the Indian Parliament."

Santhanam, K., *Constitution of India*, p. 106.

5 "A Court of Record is a court whose acts and proceedings are enrolled for a perpetual memorial and testimony. The records are of such high authority that their truth cannot be questioned in any court, though the Court of Record itself may amend clerical slips and errors. A Court of Record has power to fine and imprison for contempt of its authority..."

Basu, D. D., *Commentary on the Indian Constitution* p. 418.

कभी दो या अधिक राष्ट्रों के बीच में कोई ऐसा विवाद उठे जिसमें कि कानून या तथ्य का कोई प्रश्न अन्तर्ग्रस्त हो और जिसके ऊपर किसी कानूनी अधिकार का अस्तित्व या विस्तार निर्भर हो ।

**अपीलीय अधिकार-क्षेत्र (Appellate Jurisdiction)**—यदि कोई उच्च न्यायालय यह प्रमाणित करे कि अमुक मामले में सविधान के निर्वचन सम्बन्धी कानून का सारमय प्रश्न अन्तर्ग्रस्त है (*involves substantial point of law*), जो उच्च न्यायालय के निर्णय, प्रादेश (*decree*) आदि से दीवानी अथवा फौजदारी या अन्य कार्यवाही के फलस्वरूप उठे तो ऐसे मामले की अपील सर्वोच्च न्यायालय में की जा सकेगी । यदि किसी मामले में उच्च न्यायालय अपील करने की आज्ञा न दे तो सर्वोच्च न्यायालय अपील करने की विशेष आज्ञा प्रदान कर सकता है । जब इस प्रकार से प्रमाण-पत्र अथवा आज्ञा मिल जाती है तो उन मामले में सम्बन्धित कोई भी पक्ष इस आधार पर कि उस मामले का निर्णय गलत हुआ है या किसी अन्य आधार पर सर्वोच्च न्यायालय में अपील कर सकता है । दूसरे, उच्च न्यायालय के निर्णय अथवा प्रादेश के विरुद्ध किसी भी ऐसे दीवानों के मामले में सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है यदि :

(१) उच्च न्यायालय यह प्रमाणित करे कि उनमें कम से कम २० हजार रुपये की मालियत का प्रश्न अन्तर्ग्रस्त है; या (२) वह ऐसा उपयुक्त मामला है, जिसमें कि सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है । तीसरे, फौजदारी कार्यवाही के फलस्वरूप किसी उच्च न्यायालय द्वारा दिये गये किसी निर्णय अथवा दण्ड के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है, यदि (१) उच्च न्यायालय ने अपील में किसी अभियुक्त की मुक्ति (*acquittal*) के आदेश को पलट दिया हो और उसे मृत्यु दण्ड दिया हो; या (२) उच्च न्यायालय ने किसी मामले को अर्धीन

6 "What is a question of law? A question of law is to be distinguished from a question of fact." But question of law and of fact are sometimes difficult to disentangle. We may properly appreciate what is a question of law for the present purpose only with reference to illustration: (a) The proper legal effect of proved effect; (b) Whether any evidence has been offered on the one side or the other; (c) Misdirection on a point of law in dealing with evidence e.g. as to onus of proof; (d) The nature of the plaintiff's title; (e) The construction of a document; (f) The legal inference from a document; (g) The admissibility of any piece of evidence; (h) Whether there is or is not evidence to support a finding.

The following have been held to be points of fact: (i) whether a fact has been proved when evidence for and against has been received; (ii) Whether a statutory presumption has been rebutted; (iii) The effect to be given to a document is a question of fact, where there is no question as to the construction thereof.



न्यायालय से हटाकर स्वयं अभियुक्त को मृत्यु-दण्ड प्रदान किया हो; या (३) उच्च न्यायालय यह प्रमाणित करे कि अमुक मामला ऐसा उपयुक्त मामला है जिसकी अपील सर्वोच्च न्यायालय में की जा सकती है।

उपरोक्त के अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय को यह भी अधिकार है कि वह किसी भी अन्य न्यायालय या न्यायाधिकरण के, उनको छोड़कर जो सशस्त्र सेनाओं के द्वारा या उनसे सम्बन्धित कानून के अन्तर्गत स्थापित किये गये हो, निर्णय अथवा प्रादेश (decree) आदि के विरुद्ध भी अपील करने की आज्ञा प्रदान कर सकता है। सर्वोच्च न्यायालय को अपने निर्णय या प्रादेश पर पुनरवलोकन (review) की शक्ति भी प्राप्त है। ससद चाहे तो सघीय सूची में प्रमाणित विषयों के सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय को शक्तियाँ व अधिकार-क्षेत्र भी प्रदान कर सकती है।<sup>7</sup> साथ ही विशेष सम्झौते द्वारा भारत सरकार और कोई भी राज्य सरकार यदि ससद कानून द्वारा ऐसी व्यवस्था कर दे, सर्वोच्च न्यायालय को अन्य अधिकार-क्षेत्र व शक्ति भी प्रदान कर सकती है। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा घोषित कानून भारत राज्य-क्षेत्र में स्थित सभी न्यायालयों में मानना होगा। ससद द्वारा बनाये कानून के प्राविधानों के अधीन सर्वोच्च न्यायालय को किसी भी व्यक्ति को उपस्थित होने का आदेश, किसी भी आलेख (document) की खोज या पंशी करने या ध्वानवीन करने का आदेश देने की भी शक्ति प्राप्त है। सविधान के अनुच्छेद १४४ के अनुसार सभी नागरिक और न्यायिक अधिकारियों को इस प्रकार से कार्य करना है कि वे सर्वोच्च न्यायालय के कार्यों में सहायक हो और उसके निर्णयों को जिन पर नागरिक के अधिकार निर्भर करते हैं लागू करें।

इस दृष्टि से सर्वोच्च न्यायालय की शक्तियाँ इंग्लैंड के उच्चतम अपीलीय न्यायालय से अधिक हैं। दीवानी मामलों में वहाँ 'कोर्ट ऑफ अपील' के निर्णयों की अपील लाई सदन में कोर्ट ऑफ अपील अथवा लाई सदन की आज्ञा से ही की जा सकती है, परन्तु भारत के सर्वोच्च न्यायालय में किसी भी ऐसे मामले की अपील

7 Art. 138—Enlargement of the Jurisdiction of the Supreme Court—

“The enlargement of powers contemplated here may be in relation to the original or appellate jurisdiction of the Supreme Court, Parliament may thus enact that an appeal shall lie to the Supreme Court from any judgment, decree or final order of a High Court, if the High Court certifies that the case involves a substantial question of a law as the interpretation of a law passed by the Union Legislature. Similarly, the treaty making power belongs to the union as part of the subject of ‘Foreign Affairs.’ Parliament can, therefore, invest the Supreme Court of the Union with jurisdiction upon all matters arising out of treaties, including extradition between the Union and foreign states.”

Shukla, V. N., *The Constitution of India*.

की जा सकती है, त्रिके के बारे में उच्च न्यायालय यह प्रमाणित कर दे कि उनमें २० हजार रुपये की माँगियों में अधिक वा प्रत्येक घन्टागत है। इन्हीं में परोक्षरी के मामलों में 'कोर्ट आफ रिप्रेजेंटेशन' के निर्णयों के विरुद्ध अभी प्रायः घण्टों की जा सकती है जबकि एटर्नी-जनरल यह प्रमाणित करे कि उनमें प्रमाणात् सार्वजनिक महत्त्व वा प्रत्येक घन्टागत है और यह भी कि सार्वजनिक हित में उनकी शक्ति की जाय। इसके विपरीत भारत के सर्वोच्च न्यायालय को विशेष प्राजा प्रदान करने पर हिमी भी मामलों की धरोहर मुनने के प्रयोग पर अधिकार प्राप्त है।

**परामर्शकारी अधिकार-क्षेत्र (Consulting Jurisdiction)**—यदि कभी भी राष्ट्रपति को ऐसा प्रतीत हो कि किसी कानून वा अध्याय के प्रत्येक पर सर्वोच्च न्यायालय की सम्मति भी जानी आवश्यक है तो वह उन प्रत्येक पर सर्वोच्च न्यायालय की सम्मति माँग सकता है और सर्वोच्च न्यायालय उनके सम्बन्ध में आवश्यक मुन्यार्थ के उपरान्त अपनी सम्मति का प्रविष्टन राष्ट्रपति को देगा, किन्तु न्यायालय ऐसा करने के लिये बाध्य नहीं है और इसकी सम्मति को अन्य न्यायालय भी कानूनी रूप में स्वीकार करने की बाध्य नहीं है।

**सर्वोच्च न्यायालय सविधान के संरक्षक के रूप में**—जबकि ब्रिटेन में नमद सर्वोपरि है स० रा० प्रमरीका में सविधान सर्वोपरि है। इसका तात्पर्य यह है कि नमद तथा राज्यों के विधान-मन्त्र, यदि कभी कोई ऐसा कानून बनायें जो सविधान के विरुद्ध हो तो सर्वोच्च न्यायालय उसे धर्म्य घोषित करने की शक्ति रखता है, यदि सविधान में इस प्रायः का कोई प्राविधान स्पष्ट रूप में नहीं दिया गया है। परन्तु इस सम्बन्ध में एक महत्त्वपूर्ण बात यह है कि जबकि स० रा० प्रमरीका में सर्वोच्च न्यायालय का प्रियेक के बनाये कानूनों का परोक्षण इस दृष्टि में तो करता ही है कि प्रत्येक कानून का प्रियेक की शक्तियों की सीमा के बाहर है वा नहीं। इसके प्रतिरिक्त यह कानून का परोक्षण सविधान के प्रादोर्ष तथा कानूनों के न्यायोचित होने के बारे में अपनी सम्मति के अनुसार भी करता है\* प्रत्येक वहाँ पर वास्तव में विधायी नहीं बल्कि न्यायिक सर्वोपरिता की स्थापना हुई है।

इसके विपरीत ब्रिटेन में विधायी सर्वोपरिता (legislative supremacy) है। भारत में सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति कुछ इन दोनों के बीच की है। कुछ भी हो हमारे सविधान ने सर्वोच्च न्यायालय को विभिन्न अनुच्छेदों १३, ३२, २२६ आदि के अन्तर्गत न्यायिक पुनरवलोकन का अधिकार प्रदान किया है, किन्तु

8 "The Supreme Court has come to examine the validity of laws not only from the stand-point of legislative powers, but also from the stand-point of its own opinion about the 'ideals' of the constitution, and the reasonableness of laws." (Cardozo)

Quoted by Brogan in 'Government of the People', Ch. XXVII.

न्यायोचित विधि (due process of law) की अनुपस्थिति में न्यायिक पुनरवलोकन का अधिकार सं० रा० अमरीका की तुलना में सीमित है। हमारे संविधान में उस स्थान पर 'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया' (except in accordance with the procedure established by law) का प्रयोग हुआ है।<sup>9</sup> जैसा कि गोपालन बनाम मद्रास राज्य नामक मुकदमे में जस्टिस दास ने कहा था :

भारत में न्यायपालिका की स्थिति इंग्लैंड और सं० रा० अमरीका के न्यायालयों के कुछ बीच की है। हमारा संविधान अंग्रेजी संविधान के विरुद्ध विधायी अधिकारियों पर न्यायालय की सर्वोपरिता को मानता है, परन्तु यह सर्वोपरिता अति सीमित है, क्योंकि यह उसी क्षेत्र तक परिमित है जहाँ पर कि विधान मण्डल की विधायी शक्तियों पर वैधानिक सीमाएँ लगी हैं।<sup>10</sup> परन्तु सं० रा० अमरीका के संविधान के प्रतिकूल विधायी अधिकारियों पर सभी बातों में हमारा संविधान न्यायालयों की सर्वोपरिता को स्वीकार नहीं करता, क्योंकि संवैधानिक सीमाओं के प्रतिबन्धित क्षेत्र के बाहर सदन और राज्य विधान-मण्डल अपने-अपने विधायी क्षेत्र में सर्वोपरि हैं और उसे अधिक व्यापक क्षेत्र में अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की भाँति महत्वपूर्ण भाग प्राप्त नहीं है।<sup>10</sup>

इसके अतिरिक्त किसी सविधि (कानून) को केवल इस आधार पर अर्थघोषित नहीं किया जा सकता कि वह न्यायालय की सम्मति में स्वतन्त्रता या संविधान की भावना में से किसी सिद्धान्त का अतिक्रमण करता है जब तक कि वे सिद्धान्त संविधान में समाविष्ट न हों। किसी सविधि की संवैधानिकता पर निर्णय देते हुये, न्यायालय को कानून की बुद्धिमत्ता या बुद्धिहीनता उसके

9 "...the express'ion 'procedure established by law' must mean procedure prescribed by the law of State...To read the word 'law' as meaning rules of natural justice will lead one in difficulties because the rules of natural justice as regards procedure, are nowhere defined and in my opinion, the Constitution cannot be read as laying down a vague standard. This is particularly so when in omitting to adopt 'due process of law' it was considered that the expression 'procedure established by law' made the standard specific."  
(Chief Justice Kania.)

10 "Instead of judicial supremacy we have the doctrine of legislative supremacy, subject to constitutional limitations. Though the Supreme Court will nullify an act which is in clear contravention of a constitutional limitation it will not assume the role of suppressing or correcting the law passed by the Legislature under any theory of 'Natural Rights of justice; 'ideals of the constitution.' In India, the position of the Judiciary is somewhere between the courts in England and the United States..."

Basu. D. D., op. cit., pp. 404-405.

न्याय और प्रत्याय से कोई सम्बन्ध नहीं।<sup>11</sup> इस विषय पर हम एक और दृष्टि से भी विचार कर सकते हैं। कुछ विचारकों ने प्रमरोकी सर्वोच्च न्यायालय की इस प्राधार पर घालोचना की है कि वह एक प्रकार का तीसरा विधायी सदन बन गया है। हमारा मविधान सर्वोच्च न्यायालय को इस प्रकार के विस्तृत अधिकार प्रदान नहीं करता, अतएव हमारा सर्वोच्च न्यायालय इस दाय से रहित रहेगा। यह उक्ति ही है कि सर्वोच्च न्यायालय मविधान की धाराओं के निबंधन के रूप में नये कानूनों की रचना नहीं कर सकेगा। परन्तु कुछ विचारकों ने भारतीय स्वतंत्रि की घालोचना करते हुये कहा है कि भारत में विधायी प्रत्याचार (legislative tyranny) की पर्याप्त सम्भावना है। कुछ इस प्रकार की प्रवृत्ति उत्पन्न भी रही है कि कानूनों के निबंधन का अधिकार कार्यपालिका अधिकारियों को प्रदान किया जाय। कुछ राज्य सरकारों ने उच्च न्यायालयों की स्वतन्त्रता को समन्द नहीं किया है और उन्होंने न्यायालयों के निर्णयों को स्वीकार करने में मद्भावना की कमी दिखाई है और ये प्रधीन न्यायालयों पर अपना नियन्त्रण बढ़ाने का प्रयत्न कर रही है। उदाहरण के लिये, मविधान के अनुच्छेद ३१ को मविधान द्वारा एक बार कुछ कम प्रभावी बनाया गया और प्रागे चलकर उसके स्थान पर एक अन्य धारा जोड़ी गयी जिसके द्वारा उसके मन्तगत उठने वाले मुकदमों को न्यायालयों के अधिकार-क्षेत्र में बाहर कर दिया गया। इस प्रकार बहुमन प्राप्त दल मविधान में चाहे जब मशोधन करा सकता है। मन् १९५० में सर्वोच्च न्यायालय ने कानूनों के इस पहलू पर विचार किया और मानवीय न्यायाधीश इस निष्कर्ष पर पहुंचे कि ऐसे विधायी प्रत्याचारों के विरुद्ध नागरिकों की रक्षा केवल मुहड और वृद्धिपूर्ण जनमत के निर्माण में है।

सर्वोच्च न्यायालय (तथा उच्च न्यायालयों) को विभिन्न प्रकार के तम (writs) तथा वन्दी प्रत्यक्षीकरण (habeas corpus) म्मादि भी जारी करने की शक्ति प्राप्त है। इस दृष्टि से सर्वोच्च और उच्च न्यायालयों का अधिकार-क्षेत्र समवर्ती (concurrent) है। सर्वोच्च न्यायालय के अधिकारियों व कर्मचारियों की नियुक्ति मुख्य न्यायाधिपति अथवा उसके द्वारा निर्देशित न्यायाधीश या पदाधिकारी करता है। परन्तु राष्ट्रपति को नियम बनाकर यह आवश्यक ठहराने की शक्ति प्राप्त है कि कोई ऐसा व्यक्ति जो न्यायालय से पहले सम्बन्धित न हो न्यायालय से

11 "A Statute cannot be declared unconstitutional merely because in the opinion of the Court it violates one or more of the principles of liberty or the spirit of the constitution, unless such principles and that spirit are found the terms of the constitution.

In pronouncing on the constitutional validity of a statute, the Court is not concerned with the wisdom or unwisdom, the justice or injustice of the law."

See *raais*, H. M., *Constitutional Law of India*, p. 56.

सम्बन्धित किसी भी पद पर सघीय लोक सेवा-आयोग के परामर्श से नियुक्त किया जायेगा ।

**सर्वोच्च न्यायालय की कार्य-प्रणाली**—सर्वोच्च न्यायालय को अपनी कार्य-प्रणाली तथा व्यवहार के विनियमन के लिये व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं । परन्तु किसी भी ऐसे प्रश्न का निर्णय करने के लिये, जिसमें सविधान के निर्वाचन से सम्बन्धित कानून का कोई महत्वपूर्ण प्रश्न अन्तर्ग्त हो, कम से कम ५ न्यायाधीशों की बेच बैठेंगी । अन्य मामलों की सुनवाई एक या अधिक न्यायाधीश करेगे जैसा कि नियमों द्वारा विहित किया जाये । न्यायालय के सभी निर्णय न्यायाधीशों के बहुमत से किये जाते हैं, किन्तु कोई भी न्यायाधीश यदि वह बहुमत निर्णय से सहमत न हो अपना पृथक् निर्णय (dissenting judgement) दे सकता है । सभी निर्णयों और सम्मतियों को खुले न्यायालय में दिया जाता है । इन बातों से एक बात स्पष्ट है, वह यह है कि भारत के सविधान में सर्वोच्च न्यायालय से सम्बन्धित उपबन्ध अन्य किसी भी देश के सविधान की अपेक्षा अधिक विस्तृत (comprehensive) है ।

### ३. सर्वोच्च न्यायालय और मूल अधिकारों का संशोधन

मार्च १९६७ में सर्वोच्च न्यायालय ने एक अति महत्वपूर्ण निर्णय में घोषित किया कि सविधान में समाविष्ट मूल अधिकारों में संसद के कानून द्वारा कोई कमी नहीं की जा सकती । दूसरे शब्दों में, मूल अधिकारों में परिवर्तन या संशोधन करने की शक्ति संसद को प्राप्त नहीं है । इस सम्बन्ध में सविधान के निम्नलिखित दो अनुच्छेदों के निर्वचन के बारे में विभिन्न मत हैं ।

**अनुच्छेद १३ (२)**—राज्य ऐसी कोई विधि नहीं बनायेगा जो इस भाग (भाग ३) द्वारा दिये अधिकारों को छीनती या न्यून करती हो और इस खंड के उल्लघन में बनी प्रत्येक विधि उल्लघन की मात्रा तक शून्य होगी । १२

**अनुच्छेद ३६८**—इस सविधान के संशोधन का सूत्रपात उस प्रयोजन के लिये विधेयक को संसद के किसी सदन में पुनः स्थापित करके ही किया जा सकेगा तथा जब प्रत्येक सदन द्वारा उस सदन की समस्त सदस्य-संख्या के बहुमत से तथा उस सदन के उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों के दो-तिहाई से अन्यून बहुमत से वह विधेयक पारित हो जाता है तब वह राष्ट्रपति के समक्ष उसकी अनुमति के लिये रखा जायेगा तथा विधेयक को ऐसी अनुमति दी जाने के परचात् विधेयक के निवन्धनों के अनुसार सविधान संशोधित हो जायेगा । १३

12 Art. 13 (2) The State shall not make any law which takes away or abridges the rights conferred by this part and any law made in contravention of this clause shall, to the extent of the contravention, be void.

13 Art. 368. An amendment of this constitution may be initiated only by the introduction of a Bill for the purpose in either House of Parliament,

परन्तु यदि ऐसा संशोधन—

- (क) अनुच्छेद ५४, ५५, ७३, १६२ या २४१ में, अथवा  
 (ख) भाग ५ के अध्याय ४ भाग ६ के अध्याय ५ या भाग ११ के अध्याय १ में, अथवा  
 (ग) सातवीं अनुसूची की सूचियों में से किसी में, अथवा  
 (घ) ससद के राज्यों के प्रतिनिधित्व में, अथवा  
 (ङ) इस अनुच्छेद के उपबन्धों में, कोई परिवर्तन करना चाहता है तो ऐसे उपबन्ध करने वाले विधेयक को राष्ट्रपति के समक्ष अनुमति के लिये उपस्थित किये जाने के पहले उस संशोधन ...के लिये उन विधान-मण्डलों से पारित सकल्पों द्वारा अनुसमर्थन भी उपेक्षित होगा ।

सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय में निहित बातों का प्रभाव बड़ा ही दूरगामी सिद्ध होगा । इस निर्णय के परिणामस्वरूप कई प्रश्न उठते हैं । क्या ससद संविधान में संशोधन करने के लिये प्रभुत्वपूर्ण (sovereign) नहीं है ? इस निर्णय का न्यायपालिका पर मूल अधिकारों के संरक्षक के रूप में क्या प्रभाव पड़ेगा ? क्या यह निर्णय संविधान को इतना दुस्संशोध्य बना देगा कि जन इच्छा द्वारा कोई भी सुगम परिवर्तन न किया जा सकेगा ? विभिन्न प्रश्नों के उत्तर दो विरोधी मतों के अनुसार दिये गये हैं । श्री के० एम० मुन्शी ने जो कि संविधान सभा के भी सदस्य थे, कहा वताते हैं कि वे यह न सोचते थे कि मूल अधिकार संसद की दया पर निर्भर रहेंगे । परन्तु एन० सी० चटर्जी, एक प्रतिष्ठित वकील, ने राष्ट्रपति से अपील की कि संसद की प्रभुता के मामले को सन्देह से ऊपर उठाया जाये । जबकि अधिकतर विचारवान् व्यक्ति इस बात से प्रसन्न हुये हैं कि नागरिकों के मूल अधिकारों में ससद संशोधन या कमी नहीं कर सकती, अनेक व्यक्तियों के मन में यह भय उत्पन्न हो गया है कि सर्वोच्च न्यायालय का निर्णय प्रगतिशील विधायन के मार्ग में बाधक सिद्ध होगा ।

सरल शब्दों में, सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के बाद ससद की प्रभुता का निर्वचन इस प्रकार होगा—अनुच्छेद ३६८ तो केवल संविधान में संशोधन करने की प्रक्रिया विहित करता है; यह स्पष्ट रूप में यह नहीं कहता कि संसद को संविधान में संशोधन करने का पूर्ण अधिकार है । सर्वोच्च न्यायालय ने आगे कहा कि संविधान में संशोधन करने की प्रक्रिया अन्य विधि-निर्माण से भिन्न नहीं है अर्थात् संवैधानिक विधि और साधारण विधि के बीच कोई अन्तर नहीं है । यदि संशोधन

and when the Bill is passed in each House by a majority of total membership of that House and by a majority of not less than two thirds of the members of that House present and voting, it shall be presented to the President for his assent and upon such assent being given to the Bill, the constitution shall stand amended in accordance with the terms of the Bill; ...

भी साधारण विधि है तो यह अनुच्छेद १३ (२) के अन्तर्गत आ जाता है, जो कि राज्य को सविधान के भाग ३ द्वारा प्रदत्त मूल अधिकारों को छीनने या उनमें कमी करने की मनाई करता है। सर्वोच्च न्यायालय का यह निर्णय उसके सन् १९६२ और १९६५ में दिये गये अपने निर्णयों से भिन्न है, जिनमें कि सर्वोच्च न्यायालय ने यह मत प्रकट किया था कि सविधान का संशोधन भिन्न है और (साधारण) विधि नहीं है।

सन् १९६७ के निर्णय के साथ सर्वोच्च न्यायालय ने सन् १९५१, १९५५ और १९६४ में किये गये क्रमशः सविधान के प्रथम, चौथे और सत्रहवें संशोधनों को भी अवैध घोषित किया। परन्तु न्यायालय ने यह कहा कि ये संशोधन भविष्य में भी (निर्णय देने की तारीख २७ फरवरी १९६७) के बाद भी वैध और लागू रहेंगे। तथ्य यह है कि पहले के तीनों संशोधनों का क्षेत्र बहुत विस्तृत है। जब पटना उच्च न्यायालय ने बिहार के भूमि सुधार कानून (Land Reforms Act) को सम्पत्ति के अधिकार के विरुद्ध अवैध घोषित किया था तो प्रथम संशोधन किया गया था, जिसने भूमि सुधार अथवा जमींदारी उन्मूलन सम्बन्धी कई कानूनों को वैध बनाया था और उन्हें नवी अनुसूची में रखकर न्यायालयों की पहुंच से बाहर कर दिया था। चौथे संशोधन ने सात अन्य कानूनों को जोड़ा और सत्रहवें संशोधन ने सूची को ६४ तक पहुंचा दिया। उनके विषयों में भी भिन्नता रही; कुछ का सम्बन्ध भूमि के अर्जन से था तो कुछ का उद्योगों के विनियमन से। अब सर्वोच्च न्यायालय ने मत प्रकट किया है कि उसके प्रथम व चौथे संशोधनों पर किये गये पूर्व निर्णय, जिनके अनुसार संसद को मूल अधिकार छीनने की शक्ति मिली थी, गलत थे। यहाँ यह स्मरणीय है कि सविधान सर्वोच्च न्यायालय को अपने निर्णयों को दोहराने का अधिकार देता है। जब १९५१ में संसद ने प्रथम संशोधन अधिनियम शकरी-प्रसाद के मामले के परिणामस्वरूप पास किया, वास्तव में, तभी मूल अधिकारों (सम्पत्ति के अधिकार) में कमी होनी शुरू हुई। उस समय मुख्य न्यायाधिपति पतांजली शास्त्री ने कहा था कि संसद को अनुच्छेद ३६८ के अन्तर्गत सविधान के किसी भी उपबन्ध में संशोधन करने की शक्ति प्राप्त थी। उनके मतानुसार अनुच्छेद १३ (२) (जो कि राज्य को कोई भी ऐसा कानून बनाने की मनाई करता है जो मूल अधिकारों को छीनने वाला या कम करने वाला हो) और अनुच्छेद ३६८ के बीच विरोध था। उन्होंने उसे दूर करने के लिये यह मत प्रकट किया कि अनुच्छेद १३ (२) में कानून (law) शब्द केवल साधारण कानूनों तक विस्तृत होगा, उसमें संवैधानिक कानून (constitutional law) अर्थात् सविधान के संशोधन, जिन्हें पास करने के लिये विशेष विधि और विशेष बहुमत आवश्यक है उसके विस्तार से बाहर रहेंगे। परन्तु १९६७ वाले निर्णय में मुख्य न्यायाधिपति सुब्बाराव ने घोषित किया कि अनुच्छेद १३ (२) और ३६८ के बीच कोई विरोध नहीं रहेगा, यदि यह अर्थ लिया जाय कि अनुच्छेद १३ (२) राज्य को मूल अधिकारों में कमी करने

की मनाई करता है और अनुच्छेद ३६८ राज्य को सविधान में, अधिकार छीने बिना अथवा अधिकारों में कमी किये बिना, संशोधन करने की शक्ति प्रदान करता है। उनके विचार में अनुच्छेद ३६८ केवल सविधान के संशोधन की प्रक्रिया विहित करता है। अतएव सविधान के संशोधन की शक्ति को अनुच्छेद २४५, २४६ और २४८ के अन्तर्गत मसद की साधारण विधायी शक्ति में खोजना चाहिये। परिणाम-स्वरूप सविधान का संशोधन साधारण कानून की श्रेणी में ही आ जाता है और इसलिये वह अनुच्छेद १३ (२) के अधीन है। इसके पक्ष में श्री के० सन्याय का मत निम्न प्रकार है :

यह सच है कि सविधान जनता के लिए है। कोई भी संविधान ऐसा नहीं होता कि उसमें संशोधन न किया जा सके। परन्तु साथ ही किसी देश की राजनीतिक पद्धति के लिये उसका सविधान उसी प्रकार है जैसे कि शरीर के लिये अस्थि पंजर। सविधान में संशोधनों के बार-बार होने से भारत के राजनीतिक जीवन में स्थायित्व और शक्ति आने में बाधा पड़ी है। अतः यह आवश्यक है कि सविधान में यथासम्भव कम-से कम संशोधन हों। सविधान में संशोधन के लिये अनुच्छेद ३६८ संशोधन प्रक्रिया को विहित करता है। उसके अतिरिक्त अन्य अनुच्छेदों में साधारण कानूनी प्रक्रिया द्वारा भी संशोधन किये जा सकते हैं, उदाहरण के लिये अनुच्छेद ३ और ४। अनुच्छेद ३ के अनुसार संसद् साधारण बहुमत से राज्यों की संरचना (क्षेत्र व नाम) में कौसा भी पुनर्गठन कर सकती है। स्वयं अनुच्छेद ३६८ में दो प्रक्रियाएँ दी गई हैं। साधारणतया संविधान के किसी भी अनुच्छेद में प्रत्येक सदन के बहुमत और उपस्थित तथा मतदान में भाग लेने वाले सदस्यों के २/३ बहुमत से किया जा सकता है। कुछ विशिष्ट अनुच्छेदों के लिये तथा राष्ट्रपति का निर्वाचन और सभ व राज्यों के बीच शक्तियों के वितरण से सम्बन्धित विधेयक पर आधे राज्यों के विधान-मण्डलों द्वारा सम्पुष्टिकरण भी आवश्यक है।

इस सम्बन्ध में मैं उन लोगों से सहमत नहीं हूँ, जो यह तर्क देते हैं कि चूँकि मसद् मूल अधिकारों में संशोधन नहीं कर सकती तो उनमें संशोधन करने की कोई विधि नहीं। आस्ट्रेलिया, आयरलैंड और स्विटजरलैंड में संवैधानिक संशोधनों का जनता द्वारा सम्पुष्टिकरण होता है। भारत के सविधान की प्रस्तावना के अनुसार जनता प्रभु है, वह लोक-निर्णय (referendum) द्वारा संशोधन कर सकती है। अवशिष्ट शक्ति (residuary power) द्वारा संसद् इस प्रकार के लोक-निर्णय के लिये प्रक्रिया विहित कर सकती है। यह भी तर्क दिया जाता है कि प्रभुत्वपूर्ण मसद् के सविधान में संशोधन के अधिकार को सर्वोच्च



न्यायालय द्वारा नहीं छोना जाना चाहिये। यह तर्क गलत है, क्योंकि भारत में ससद् सर्वोपरि नहीं है। सविधान तथा सर्वोच्च न्यायालय द्वारा इसकी शक्तियाँ सीमित हैं।<sup>14</sup>

दूसरी ओर के पक्ष में कई बातें कही जा सकती हैं। प्रथम, स्वयं सविधान में व्यवस्था है कि कुछ मूल अधिकारों को विशिष्ट परिस्थितियों में निलम्बित किया जा सकता है। इस व्यवस्था के परिणामस्वरूप यह स्वीकार नहीं किया जा सकता कि मूल अधिकार अपरिवर्तनशील हैं।

राजनीतिक दृष्टि से कोई भी ऐसा पग जो कि ससद् की प्रभुता को कम करने वाला हो, स्वीकार नहीं हो सकता। ससद् विशेष रूप से लोकसभा जनता की इच्छा का प्रतिनिधित्व करती है। जिससे कि केवल बहुमत दल अकेले ही मूल अधिकारों में संशोधन न कर सके, ऐसे संशोधन के लिये २/३ का बहुत उसके पक्ष में होना आवश्यक है। संविधान और कानूनों को सामाजिक परिवर्तनों और समुदाय की परिवर्तनशील आवश्यकताओं के अनुसार बदलना चाहिये। व्यक्ति के मूल अधिकार उसी सीमा तक मूल हैं जब तक कि वे सामान्य हित के अनुकूल रहें।

तीसरे, यह सुझाव देना कि जब कभी मूल अधिकारों में संशोधन करना आवश्यक हो सविधान सभा को आहूत किया जाय, व्यावहारिक नहीं है। इस सम्बन्ध में यह बात ध्यान देने योग्य है कि यदि कभी इस विधि को अपनाया भी जाय तो हो सकता है कि इस प्रकार से बनाये गये कानून को इस आधार पर अर्बंघ घोषित कर लिया जाय कि कोई निकाय (ससद्) किसी ऐसे दूसरे निकाय (सविधान सभा) की रचना नहीं कर सकती जिसकी शक्तियाँ रचना करने वाले निकाय से अधिक हों। यदि ससद् को कुछ बातों में सविधान का संशोधन करने की शक्ति प्राप्त नहीं है, तो वह किसी ऐसे दूसरे निकाय की कैसे रचना कर सकता है जिसे उन बातों के बारे में सविधान में संशोधन का अधिकार दिया जाय। यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि यदि सविधान-निर्माता ऐसा विचार रखते तो वे संविधान में ही इस प्रकार की व्यवस्था कर देते। इस प्रकार मूल अधिकारों में संशोधन करने की कोई विधि नहीं रह जाती। फलतः सामाजिक प्रगति के लिए एक ही विकल्प रह जाता है, वह है वर्तमान व्यवस्था को हिंसा द्वारा उखाड़ 'फेंकना'।<sup>15</sup>

14 Santhanam, K., Art. 'Amending the Constitution', *Hindustan Times*, Aug 3, 1967.

15. "So we are left with the position that there is no known constitutional process modifying rights to private property in any manner whatsoever. Even if we accept the mode hypothesised by the Court, an impatient public opinion pressurised by social forces may not be tolerant of the delays which are inherent in the process and may want to make a short cut by passing the labyrinth of legal niceties. Must then force be the midwife of

चाहे, साधारण कानून और सर्वधानिक कानून में अन्तर है। प्रायः सभी राज्यों के संविधानों में संविधान से सम्बन्धित कानून व संशोधन पास करने के लिये विशेष बहुमत या प्रक्रिया की व्यवस्था होती है (सिवाय ब्रिटेन को छोड़कर जहाँ की संविधान अधिकांशतः अलिखित है)। स्वयं सर्वोच्च न्यायालय के पूर्वगामी निर्णयों में इस अन्तर को स्वीकार किया गया है। सन् १९६७ का निर्णय केवल एक के बहुमत से दिया गया है, क्योंकि ५ के विरुद्ध ६ ने उसके पक्ष में मत दिया है। हो सकता है कि सर्वोच्च न्यायालय भविष्य में इस निर्णय पर फिर से विचार करे और उसे पलट दे। संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान में मूल अधिकारों की व्यवस्था ही संविधान के प्रथम दस संशोधनों द्वारा हुई है। वहाँ की कांग्रेस उनमें आवश्यकतानुसार संशोधन भी कर सकती है। अन्य राज्यों में भी लगभग ऐसी ही व्यवस्था है।

अन्त में, सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष सन् १९६६ में एक समान मामले में वहस करते हुये श्री कन्हैया लाल मिश्रा, एडवोकेट जनरल, उत्तर प्रदेश ने जो तर्क दिये थे उनका सार नीचे देना उपयुक्त समझते हैं :

अनुच्छेद ३६८ में दी गई शक्ति का स्वरूप प्रभुत्व जैसा है, अतः उस शक्ति पर कोई निहित सीमायें नहीं लगाई जा सकती। संशोधन (amendment) कानून (law) से भिन्न है। मेरा कहना यह है कि संविधान का निर्वचन इस प्रकार से नहीं करना चाहिये कि उसका एकमात्र विकल्प श्रान्ति रह जाय। ऐसी स्थिति पैदा न की जाय कि देश की प्रगति रुक जाय और प्रगति में बाधा ही श्रान्ति की प्रेरक बन जाय। जो बात आज मूलभूत है वह कल अथवा १० वर्ष बाद मूलभूत न रहे, ऐसा सम्भव है। यदि मूल अधिकार सशोध्य नहीं है, तो कठिनाइयाँ उत्पन्न हो सकती हैं। यदि जनता की आवश्यकता सच्ची है, तो क्या न्यायाधीशों को संविधान का निर्वचन इस प्रकार से नहीं करना चाहिये कि वह प्रयोजन पूरा हो ?

श्री मिश्रा ने कहा कि अनुच्छेद ३६८ की भाषा संशोधन की शक्ति को सम्मिलित करने हेतु काफी व्यापक है। यही अनुच्छेद वह मार्ग है जिसके द्वारा जन-इच्छा को प्रकट किया जा सकता है। महाधिवक्ता ने कहा कि राष्ट्र के जीवन में वह स्थिति उत्पन्न हो सकती है जबकि देश के हित में संविधान (अर्थात् संगीधन सम्बन्धी उपबन्धों) का संशोधन आवश्यक हो। तब संसद् की उस बुरी दशा की कल्पना कीजिये जबकि

social progress and a violent overthrow of the existing order the only alternative ?”

Sharma, B. P., Art. 'Society, Individual and Fundamental Rights'.  
Foreign and Indian Review, July 1, 1967.

वह यह देखेगी कि उसे सशोधन करने की शक्ति प्राप्त नहीं है। श्री मिथा ने आगे तर्क दिया कि अनुच्छेद १३ (२) में कानून शब्द में संवैधानिक कानून सम्मिलित नहीं है। अतः सविधान में सशोधन करने की शक्ति सीमित नहीं है।<sup>16</sup>

#### ४. न्यायपालिका और विधायिका के बीच अधिकार-क्षेत्र सम्बन्धी संघर्ष

सन् १९६४ में उत्तर प्रदेश की विधान सभा और उच्च न्यायालय के बीच अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी एक सघर्ष पैदा हो गया था, जिसका अन्तिम निर्णय सर्वोच्च न्यायालय ने उच्च न्यायालय के पक्ष में दिया। इस मामले के तथ्य संक्षेप में, निम्न प्रकार थे :

गोरखपुर के एक समाजवादी कार्यकर्ता श्री केशव सिंह ने विधान सभा के अध्यक्ष को सम्बोधित एक पत्र भेजा, जिसमें ऐसी बातें लिखी थी कि जिन्हें सदन की प्रतिष्ठा को हानि पहुँचाने वाली समझा गया तथा उसके आचरण को सदन के एक सदस्य के विशेषाधिकार (privilege) का उल्लंघन माना गया। सदन ने पत्र लिखने वाले को सदन में भर्त्सना हेतु उपस्थित होने का आदेश दिया और उसी दिन (मार्च १४, १९६४ को) उसे सदन की मानहानि के लिये ७ दिन के बन्दीपन का दण्ड दिया। श्री सिंह के वकील ने उच्च न्यायालय की डिबीजन बेंच में बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Writ of Habeas Corpus) के लेख को अनुच्छेद २२६ के अन्तर्गत जारी करने की मांग की। दो न्यायाधीशों ने लेख-याचिका (write-petition) को स्वीकार किया और श्री सिंह को १९ मार्च को (६ दिन के बन्दीपन के बाद) जमानत पर छोड़ने का आदेश दिया।

२१ मार्च को विधान सभा के एक सदस्य ने विधान सभा में सदन के विशेषाधिकार के उल्लंघन का प्रस्ताव (a motion of breach of privilege of the house) प्रस्तुत किया। उसने यह तर्क दिया गया कि श्री सिंह और उनके वकील ने न्यायालय के समक्ष लेख-याचिका पेश करके और उसके द्वारा विशेषाधिकार के मामले में सदन की सत्ता को चुनौती दी तथा न्यायाधीशों ने विधान सभा

16 Mr Misra submitted that the language of Article 368 was wide enough to include the power of amendment. This Article alone was the avenue through which the sovereignty of the people could speak. The Advocate General said that in the life of a nation a situation might arise when in the interest of the country amendments of the constitution might become necessary. Imagine then the sad plight of a Parliament if it found it had no power to amend the Constitution. Mr Misra proceeded with his argument that the word 'law' in Article 13 (2) did not include Constitutional Law. Therefore he argued that the power to amend was not limited

के आदेश के विरुद्ध श्री सिंह को जमानत पर छोड़कर सदन का अपमान किया। सदन में उस प्रस्ताव को १९ के विरुद्ध १२९ के बहुमत से स्वीकार करते हुये श्री सिंह को फिर से बन्दी बनाये जाने और बन्दीपन की शेष अवधि पूरी करने का आदेश दिया तथा दोनों न्यायाधीशों व श्री सिंह के वकील को सदन के सामने उसके अपमान के लिये उपस्थित होने का आदेश दिया।

उसके बाद दोनों न्यायाधीशों ने इलाहाबाद उच्च न्यायालय में लेख-याचिका पेश की, जिसे न्यायालय की पूर्ण बेंच ने सुना और एक अन्तरिम आदेश पास किया कि विधान सभा के २१ मार्च वाले प्रस्ताव को क्रियात्मक रूप दिये जाने से रोका जाय तथा न्यायाधीशों के विरुद्ध बन्दीपन के आदेश न जारी किये जायें। उनी समय विधान सभा के अध्यक्ष ने बन्दीपन के आदेशों पर हस्ताक्षर किये और सदन के मार्शल को उन्हें बन्दी बनाकर सदन के सम्मुख पेश किये जाने का आदेश दिया। २५ मार्च को सदन ने प्रस्ताव पास किया जिसने दोषी व्यक्तियों को सदन में अपना स्पष्टीकरण पेश करने का अवसर प्रदान किया, और जिसमें कहा गया कि उनके विरुद्ध सदन के अपमान के लिये कार्यवाही क्यों न की जाय, परन्तु गिरफ्तारी के चारण्ट वापस ले लिये। कमिश्नरी के आयुक्त को अध्यक्ष व उच्च न्यायालय के आदेश त्रियारम्भक रूप देने के लिये भेजे गये, उसने अध्यक्ष को सूचित किया कि वह विरोधी आदेशों के कारण कानूनी परामर्श लेगा।

उसके बाद इस विषय में संघ की संसद् में जोरदार वाद-विवाद हुआ। सघीय सरकार ने एटॉर्नी-जनरल से परामर्श किया और उसके परामर्श के अनुसार राष्ट्रपति ने अनुच्छेद १४३ के अन्तर्गत उस मामले के बारे में सर्वोच्च न्यायालय की राय मागी। सर्वोच्च न्यायालय ने उस मामले की सुनवाई के लिए सभी उच्च न्यायालयों, विधान सभाओं, राज्यों के एडवोकेट-जनरलों और एटॉर्नी-जनरलों को नोटिस जारी किये। राज्य की विधान सभा की ओर से सर्वोच्च न्यायालय ने मुख्य पंरथी श्री एच. एम. सीरवाई, महाराष्ट्र के एडवोकेट-जनरल ने की। सारा मामला मुख्यतः अनुच्छेद १९४ (३) के निर्वाचन पर केन्द्रित था, जिसका सम्बन्ध राज्यों के विधान-मण्डलों के विशेषाधिकारों के विस्तार से है। श्री सीरवाई ने कहा कि अनुच्छेद १९४ (३) के अनुसार विधान मण्डल के विशेषाधिकारों व शक्तियों को समय-समय पर पारिभाषित करने की शक्ति विधान मण्डल को प्राप्त है और जब तक ऐसा किया जाय उनके विशेषाधिकार वही रहेंगे जैसे कि ब्रिटिश कॉमन सभा के सविधान के प्रारम्भ पर थे। अतः यदि उस शक्ति का प्रयोग करते हुये सदन ने सदन का अपमान करने वाले व्यक्ति या व्यक्तियों के विरुद्ध गिरफ्तारी के आदेश जारी किये तो उनके बारे में न्यायालय में कोई प्रश्न नहीं उठाया जा सकता। उच्च न्यायालयों की ओर से मामले को भूतपूर्व एटॉर्नी-जनरल ने प्रस्तुत किया। प्रारम्भ में तो उन्होंने विरोधी पक्ष के तर्कों का खण्डन किया और कहा कि अनुच्छेद १९४ द्वारा भारत के सविधान के अनुच्छेद २२६ के अन्तर्गत उच्च न्यायालयों को प्राप्त व्यापक शक्तियों पर प्रति-

बन्ध लगता है। उन्होंने कहा कि यह नहीं सोचा जा सकता कि भारतीय सविधान, जिसने कि न्यायपालिका के अधिकारों की रचना की, कभी भी अनुच्छेद १६४ में वरिष्ठ शक्तियों; विशेषाधिकारों तथा उन्मुक्तियों को नागरिकों के मूल अधिकारों के ऊपर रखेगा। उन्होंने कहा कि भारत का सविधान सघात्मक है अतः उसमें न्यायिक पुनरव लोकरन (Judicial Review) के लिये व्यवस्था है और न्यायपालिका की शक्तियाँ भी स्पष्ट रूप में सीमित हैं। सविधान में विधान मण्डल की शक्तियों पर भी प्रतिबन्ध लगाने वाले उपबन्ध हैं। उन्होंने यह भी तर्क दिया कि अनुच्छेद १६४ (३) का उपबन्ध न्यायालयों के अनुच्छेद २२६ के अन्तर्गत अधिकार-क्षेत्र को वजित नहीं करता, अतः विधान-मण्डल के विशेषाधिकार मूल अधिकारों के अधीन है।

सर्वोच्च न्यायालय ने १ के विरुद्ध ६ के बहुमत से निर्णय दिया कि इलाहाबाद उच्च न्यायालय श्री केशव सिंह की याचिका को सुनने और उसे अन्तरिम जमानत स्वीकार करने के लिये सक्षम था तथा ऐसा करने में दोनों न्यायाधीश विधान सभा के अपमान के लिये दोषी नहीं थे। विरोध में मत देने वाले न्यायाधीश के मतानुसार उ० प्र० की विधान सभा को भारत के सविधान के अन्तर्गत, किसी भी व्यक्ति के विरुद्ध सदन का अपमान करने के लिये गिरफ्तारी का आदेश देने का अधिकार है और यह भी कि विधान मण्डल के विशेषाधिकार मूल अधिकारों के अधीन नहीं हैं। राष्ट्रपति द्वारा उठाये गये प्रश्नों पर न्यायाधीशों के बहुमत ने निम्नलिखित मत दिया —

(१) उच्च न्यायालय की लखनऊ बँच थी सिंह की याचिका की सुनवाई करने के लिये सक्षम थी।

(२) श्री सिंह ने बँच में याचिका देकर, उसके वकील ने उस याचिका को पेश करके और दोनों न्यायाधीशों ने उसकी सुनवाई कर श्री सिंह को जमानत पर छोड़कर सदन का कोई अपमान नहीं किया।

(३) उ० प्र० विधान सभा यह आदेश जारी करने के लिये सक्षम नहीं थी कि श्री सिंह के वकील और दोनों न्यायाधीशों को सदन के सम्मुख पेश किया जाये।

(४) इलाहाबाद उच्च न्यायालय की पूर्ण बँच दोनों न्यायाधीशों और वकील की याचिका सुनने तथा उस पर अन्तिम आदेश जारी करने के लिये सक्षम थी। १७

प्रत्येक स्वाधीन राज्य में एक उच्च न्यायालय है, जो अभिलेख न्यायालय है और उसे न्यायालय के अपमान के लिये दण्ड देने का अधिकार है। प्रत्येक न्याया-

लय में एक मुख्य न्यायाधिपति तथा उतने न्यायाधीश रहते हैं जितनी कि संख्या राष्ट्रपति समय-समय पर आवश्यक समझकर नियत करे। उच्च न्यायालय के प्रत्येक न्यायाधीश की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा भारत के मुख्य न्यायाधिपति, राज्य के गवर्नर तथा (मुख्य न्यायाधिपति को छोड़कर अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति के समय) राज्य के मुख्य न्यायाधिपति के परामर्श से की जाती है। प्रत्येक न्यायाधीश अपने पद पर ६० वर्ष की आयु तक आमीन रहता है। १५वें संशोधन अधिनियम, १९६३ के द्वारा यह आयु-सीमा ६२ वर्ष कर दी गई है। परन्तु कोई भी न्यायाधीश (१) त्याग-पत्र द्वारा अपना पद अधि से पूर्व ही त्याग सकता है, (२) उसे राष्ट्रपति द्वारा सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश की तरह पदच्युत भी किया जा सकता है, अथवा (३) वह अपना पद सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश नियुक्त होने पर या किसी दूसरे उच्च न्यायालय में स्थानान्तरित होने पर खाली कर सकता है।

नियुक्ति के लिये योग्यताएँ—कोई व्यक्ति उच्च न्यायालय का न्यायाधीश नियुक्त नहीं हो सकता यदि वह (१) भारत का नागरिक नहीं हो, (२) भारत के राज्य क्षेत्र की सीमा में १० वर्ष तक न्यायिक पद पर आसीन न रहा हो या राज्य के उच्च न्यायालय अथवा अन्य उच्च न्यायालयों में १० वर्ष तक एडवोकेट न रहा हो। प्रत्येक न्यायाधीश को अपना पद ग्रहण करने से पूर्व विहित शपथ लेनी आवश्यक है। प्रत्येक न्यायाधीश को ३,५०० ६० मासिक वेतन व भत्ते मिलते हैं किन्तु मुख्य न्यायाधिपति का मासिक वेतन ४,००० ६० है।<sup>१७</sup> राष्ट्रपति भारत के मुख्य न्यायाधिपति के परामर्श से किसी न्यायाधीश को एक न्यायालय में भारत के राज्य-क्षेत्र में स्थित दूसरे न्यायालय में स्थानान्तरित कर सकता है। जब कभी मुख्य न्यायाधिपति का पद किसी कारण से रिक्त हो जाये तो उसके कर्तव्यों का पालन कोई भी ऐसा अन्य न्यायाधीश करेगा जिसे राष्ट्रपति इस प्रयोजन के लिये नियुक्त करे। किसी भी राज्य के उच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधिपति राष्ट्रपति की पूर्ण स्वीकृति से किसी भी ऐसे व्यक्ति से, जो किसी उच्च न्यायालय का न्यायाधीश रह चुका हो, उम राज्य के उच्च न्यायालय के न्यायाधीश के रूप में कार्य करने की प्रार्थना कर सकता है और ऐसे न्यायाधीश को वही उपलब्धियाँ प्राप्त होंगी जो कि राष्ट्रपति उनके लिये निर्धारित करे।

#### उच्च न्यायालय का अधिकार-क्षेत्र

साधारणतः प्रत्येक उच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र की सीमा उस राज्य की सीमा है, जिसमें कि वह स्थित है, परन्तु ममद कानून द्वारा किसी उच्च न्यायालय के अधिकार-क्षेत्र के विस्तार में वृद्धि कर सकती है। वर्तमान न्यायालयों

<sup>१७</sup> राज २ पुनगठन के बाद में विभिन्न उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों के वेतनों में अंतर ५२ दिया गया है।

का अधिकार क्षेत्र तथा न्यायाधीशों की शक्तियाँ वही हैं जो कि उच्च न्यायालयों को संविधान के प्रारम्भ के समय प्राप्त थी। एक महत्वपूर्ण अन्तर केवल यह हुआ है कि अब उच्च न्यायालयों का अधिकार-क्षेत्र भूमिकर व उसकी वसूली से सम्बन्धित माल के मामलों तक विस्तृत हो गया है अर्थात् इस सम्बन्ध में संविधान लागू होने के पूर्व जो प्रतिबन्ध उच्च न्यायालयों के अधिकार-क्षेत्र पर था वह अब हटा दिया गया है।

नीचे की तालिका में उच्च न्यायालयों के नाम, क्षेत्रीय अधिकार-क्षेत्र और उनके मुख्य स्थान दिये गये हैं—

संख्या	नाम	क्षेत्रीय अधिकार-क्षेत्र	मुख्य स्थान
१	इलाहाबाद	उत्तर-प्रदेश	इलाहाबाद, लखनऊ में बैन्च
२	आन्ध्र-प्रदेश	आन्ध्र-प्रदेश	हैदराबाद
३	असम और नागालैंड	असम और नागालैंड	गोहाटी
४	बम्बई	महाराष्ट्र	बम्बई, नागपुर में बैन्च
५	कलकत्ता	पं० बंगाल, अंडमान निकोबार द्वीप समूह	कलकत्ता
६	गुजरात	गुजरात	अहमदाबाद
७	जम्मू और कश्मीर	जम्मू और कश्मीर	श्रीनगर और जम्मू
८	केरल	केरल लक्कादिव, मिनीकोय और अमिनीदिव	अनेक्कूलम, त्रिवेन्द्रम में बैन्च
९	मध्य प्रदेश	मध्य प्रदेश	जबलपुर, इंदौर और ग्वालियर में बैन्च
१०	मद्रास	मद्रास और पॉण्डीचेरी	मद्रास
११	मैसूर	मैसूर	बंगलौर
१२	उड़ीसा	उड़ीसा	कटक
१३	पटना	बिहार	पटना
१४	पंजाब	पंजाब, हरयाना और चण्डीगढ़	चण्डीगढ़
१५	राजस्थान	राजस्थान	जोधपुर
१६	दिल्ली	दिल्ली और हिमाचल प्रदेश	शिमला में बैन्च

**प्राथमिक अधिकार-क्षेत्र**—उच्च न्यायालय को दीवानी व फौजदारी दोनों ही प्रकार के मामलों में विशेष रूप से अपने स्थानीय क्षेत्र के लिये प्राथमिक अधिकार-क्षेत्र प्राप्त हैं। वे सभी दीवानी मामले जो खफीफा अदालत (Small Causes Court) नहीं सुन सकती उच्च न्यायालय में ही प्रारम्भ होते हैं। इसी प्रकार से फौजदारी के वे सभी मुकदमों जिनकी सुनवाई अन्य स्थानों पर संश्लेष कोर्ट में होती है उच्च न्यायालय द्वारा सुने जाते हैं।

**अपीलीय अधिकार-क्षेत्र**—उनका अपीलीय अधिकार-क्षेत्र भी दोनों ही प्रकार के मुकदमों तक विस्तृत है। दीवानी मुकदमों की अपीलें, यदि उनमें कम से कम ५,००० रु० की मालियत का प्रदान अन्तर्ग्रस्त हो, उच्च न्यायालय में जा सकती हैं। फौजदारी मुकदमों की अपीलें उच्च न्यायालय में तभी जा सकती हैं जबकि उनमें कानून का कोई महत्वपूर्ण प्रश्न अन्तर्ग्रस्त हो। प्रत्येक ऐसे मुकदमे में दिये हुये दण्ड का अनुसमर्थन (confirmation) उच्च न्यायालय द्वारा होना आवश्यक है, जिसमें कि संश्लेष कोर्ट ने अभियुक्त को मृत्युदण्ड दिया हो।

**अन्य अधिकार-क्षेत्र**—प्रत्येक उच्च न्यायालय को अपने क्षेत्र में निर्देश, आदेश व लेख जारी करने का भी अधिकार है। इनमें विभिन्न प्रकार की रिटें आती हैं, जिन्हे नागरिकों के मूल अधिकारों को मनवाने के सम्बन्ध में जारी किया जाता है।

**अधीक्षण (Superintendence)** आदि की शक्तियाँ—प्रत्येक उच्च न्यायालय को राज्य में स्थित सभी आधीन न्यायालयों पर अधीक्षण की शक्तियाँ प्राप्त हैं। यह (१) इन न्यायालयों से हिसाब का लेखा (returns) माँगता है, (२) उनकी प्रक्रिया के सामान्य नियमों को बनाता व जारी करता है, तथा (३) उन फार्मों (forms) को निर्धारित करता है जिनमें हिसाब व अन्य रेकार्ड रखे जाते हैं, परन्तु अधीक्षण की इन शक्तियों का विस्तार सशस्त्र सेनाओं द्वारा अथवा इनसे सम्बन्धित कानूनों के अन्तर्गत बनाये न्यायालयों व न्यायाधिकरणों तक विस्तृत नहीं है। यह भी व्यवस्था है कि जब उच्च न्यायालय को यह समाधान हो जाय कि किसी अधीन न्यायालय में कोई ऐसा मुकदमा लम्बित (pending) है जिसमें सविधान के निर्बन्धन से सम्बन्धित कानून का कोई सारमय प्रश्न अन्तर्ग्रस्त है तो वह या तो उसका स्वयं निर्णय करेगा या उस कानूनी प्रश्न का निर्णय करके उसी आधीन न्यायालय को अन्तिम निर्णय लिये के लौटा देगा।

**उच्च न्यायालय के अधिकारों व कर्मचारीकरण की नियुक्ति**—इनकी नियुक्ति मुख्य न्यायाधिपति अथवा उसके द्वारा निर्देशित अन्य न्यायाधीश या पदाधिकारी करता है, परन्तु गवर्नर ऐसा नियम बना सकता है कि उन व्यक्तियों की इन पदों पर नियुक्ति, जिनका उच्च न्यायालय से पहले कोई सम्बन्ध न रहा हो, राज्य लोक-सेवा आयोग के परामर्श से की जाय। इन अधिकारियों व कर्मचारियों की सेवा की



पार्षे भी नियुक्ति करने वाले अधिकारी द्वारा निर्धारित की जाती है, परन्तु ये राज्य विधान-मण्डल द्वारा इस सम्बन्ध में बनाये कानून के अनुसार ही होगी।

### ६. अन्य महत्वपूर्ण बातें

**अधीन न्यायालय**—प्रत्येक राज्य में जिला न्यायाधीशों (District Judges) की नियुक्ति, स्थानीयकरण (posting), स्थानान्तर (transfer) और पदोन्नति (promotion) इत्यादि गवर्नर द्वारा उच्च न्यायालय के परामर्श से होते हैं। ऐसा व्यक्ति, जो सब अथवा राज्य की नौकरी में नहीं है, जिला न्यायाधीश के पद पर तभी नियुक्त हो सकता है जबकि वह कम से कम ७ वर्ष तक एडवोकेट या प्लीडर रहा हो और उच्च न्यायालय ने उनकी इस पद पर नियुक्ति के लिये सिफारिश की हो। जिला न्यायाधीश, खफीफा अदालत का मुख्य न्यायाधीश, चीफ प्रेसीडेन्सी मजिस्ट्रेट, सैशन्स जज, अतिरिक्त व सहायक जज, इत्यादि एक ही श्रेणी में आते हैं। न्याय-पालिका की सेवाओं में जिला न्यायाधीशों को छोड़कर अन्य अधिकारियों की नियुक्ति गवर्नर अपने बनाये हुये नियमों के अनुसार करता है। इन नियमों को वह राज्य में लोक सेवा आयोग तथा उच्च न्यायालय के परामर्श से बनाता है। जिला न्यायालय तथा उसके अधीन न्यायालय उच्च न्यायालय के अधीन होते हैं। उच्च न्यायालय के नियंत्रण में जिला न्यायाधीश के नीचे के अधिकारियों की नियुक्ति, दोषप्रति तथा छुट्टी लेना आदि भी आते हैं।

**अधीन न्यायालयों का संगठन**—प्रत्येक जिले अथवा जिलों के समूह के लिये 'जिला व सैशन्स कोर्ट' होती है जिसका प्रधान जिला व सैशन्स जज होता है। बड़े क्षेत्र वाले न्यायालयों में उसके अतिरिक्त एक या अधिक अतिरिक्त जज भी होते हैं। दीवानी के क्षेत्र में जिला न्यायालय के नीचे सिविल जजों की अदालतें और उनके नीचे मुन्सिफों की अदालतें हैं। इनके अतिरिक्त कुछ जिलों के केन्द्रीय स्थानों में खफीफा अदालतें (Small Causes Courts) भी होती हैं। फौजदारी क्षेत्र में सैशन्स कोर्ट के नीचे प्रथम, द्वितीय व तृतीय श्रेणियों के दण्डाधीश होते हैं। हाकिम इलाका (Sub-divisional Officers) प्रथम श्रेणी के दण्डाधीश होते हैं। अनेक अवैतनिक (Honorary) दण्डाधीशों की अदालतें भी होती हैं। नीचे के स्तर पर सरकारी दण्डाधीश प्रशासनिक व न्यायिक दोनों ही प्रकार के कृत्य करते हैं, परन्तु सभी राज्यों में इस दोष को अलग दूर करने के प्रयत्न हो रहे हैं। प्रत्येक जिले में दीवानी व फौजदारी अदालतों के अतिरिक्त माल की अदालतें भी होती हैं। इनमें सबसे छोटी अदालत तहसीलदार की होती है, सबसे ऊपर बोर्ड ऑफ-रेवेन्यू होती है।

**न्यायालयों की स्वतन्त्रता**—भारत में न्यायपालिका उसी अर्थ में स्वतन्त्र है, जैसे कि ब्रिटेन में। न्यायालयों के ऊपर कार्यपालिकाओं का नियंत्रण नहीं है और न ही विधान-मण्डल साधारण रूप से उनके कार्यों में किसी प्रकार का हस्तक्षेप कर सकते

है। न्यायपालिका की स्वतंत्रता की रक्षा के हेतु सविधान में अनेक उपबन्ध दिये गये हैं, जिनका उल्लेख प्रथम खण्ड में किया जा चुका है। उनकी स्वतंत्रता बनी रहे इस उद्देश्य से यह भी उपबन्धित है कि उनके अधिकारियों व कर्मचारीगण की नियुक्ति व उनकी सेवा की शर्तों पर नियंत्रण न्यायाधीशों का ही रहेगा। उन्हें विधान-मण्डलों व कार्यपालकों के हस्तक्षेप से अलग रखने के हेतु उनका सम्पूर्ण व्यय सचित निधि पर भारित होता है। यह पहले ही बताया जा चुका है कि उच्च न्यायालयों के संगठन आदि में राज्य की सरकारों का भाग 'नहीं' तुल्य है।

**महाधिवक्ता**—यहाँ यह भी उल्लेख करना आवश्यक है कि प्रत्येक राज्य में एक महाधिवक्ता (Advocate General) भी होता है, जिसके कार्य राज्य में वैसे ही हैं जैसे कि भारत के महान्यायवादी (Attorney-General of India) के सघ सरकार के बारे में हैं। उसके पद से सम्बन्धित सवैधानिक उपबन्ध निम्न प्रकार हैं :

**अनुच्छेद १६५ (१)** उच्च न्यायालय के न्यायाधीश नियुक्त होने की अर्हिता रखने वाले व्यक्ति को प्रत्येक राज्य का राज्यपाल राज्य का महाधिवक्ता नियुक्त करेगा। (२) महाधिवक्ता का कर्त्तव्य होगा कि वह उस राज्य की सरकार को ऐसे विधि सम्बन्धी विषयों पर मंत्रणा दे तथा ऐसे विधि रूप दूसरे कर्त्तव्यों का पालन करे जो राज्यपाल उसे समय-समय पर भेजे या सौंपे तथा उन कृत्यों का निर्वहन करे जो उसे इस सविधान अथवा अन्य किसी तत्समय प्रवृत्त विधि के द्वारा या अधीन दिये गये हों।

(३) महाधिवक्ता राज्यपाल के प्रसाद-पर्यन्त पद धारण करेगा तथा राज्यपाल द्वारा निर्धारित पारिश्रमिक पायेगा।

विधि आयोग ने इस बात पर ध्यान दिलाया है कि न्यायाधीशों के वेतन अपर्याप्त है, वे इतने कम हैं कि अच्छे वकील न्यायाधीश बनने की अपेक्षा वकालत करना ही अधिक पसन्द करते हैं। इसके अतिरिक्त न्यायाधीश अपने पदों के लिये उचित ऊँचा जीवन स्तर भी कायम नहीं रख सकते, यहाँ तक कि वे अपनी सन्तान की शिक्षा और विवाह आदि दायित्वों को कठिनाई से ही पूरा कर पा सकते हैं।<sup>19</sup> सविधान के पन्द्रहवें संशोधन अधिनियम के अनुच्छेद १२४ और २१७

19 "The Law Commission drew a sombre picture of the inadequate judicial salaries, citing the statistical data furnished by 'a leading member of the Bombay Bar,' and adding that his view was endorsed by an experienced chief justice who thought that a judge's salary was ... 'wholly unattractive' not only as the amount was far smaller than what the practi-

में उपखण्ड जोड़कर यह स्पष्ट किया है कि न्यायाधीशों की आयु के विषय में कोई विवाद उठे तो राष्ट्रपति मुख्य न्यायाधिपति की मंत्रणा से उसका अन्तिम निर्णय करेगा ।<sup>20</sup>

—:०:—

---

tioner can easily earn at the Bar but it is also inadequate for maintaining a decent standard of living and discharging one's obligations to one's children as regards their education and marriage "

Seervai, H. M., *op cit*, p. 1009.

20 Art. 124 (2A) : "The age of a judge of Supreme Court shall be determined by such authority and in such manner as Parliament may by law provide". Art. 217 (3): "If any question arises as to the age of the judge of a High Court, the question shall be decided by the President after consultation with the Chief Justice of India and the decision of the President shall be final".

Constitution (Fifteenth Amendment) Act, 1963 inserted sub-Art. (2A) in Art. 124 and inserted with retrospective effect sub-Art. (3) in Art. 217.

## संविधान के अन्य महत्वपूर्ण पहलू

### १. राजभाषा

स्वतन्त्र भारत में राज-भाषा का स्थान किस भाषा को मिले ? इस प्रश्न पर गहरा मतभेद पैदा हुआ । भारत विभाजन के फलस्वरूप उर्दू समर्थकों का पक्ष श्रुति क्षीण पड़ गया; फिर भी वे हिन्दी के बजाय हिन्दुस्तानी को राज्य भाषा बनाना चाहते थे । साथ ही दक्षिण भारत के अधिकतर प्रतिनिधि हिन्दी को राज्य-भाषा का स्थान दिये जाने के पक्ष में न थे, क्योंकि वहाँ पर हिन्दी बोलने व समझने वालों की संख्या नगण्य थी । उच्च शिक्षित वर्ग अंग्रेजी को ही राज-भाषा बनाने के पक्ष में था । दक्षिण के अ-हिन्दी भाषा-भाषी प्रदेश भी अंग्रेजी को कायम रखना चाहते थे । ऐसी परिस्थितियों में संविधान निर्माताओं ने राज्य-भाषा की समस्या को शान्तिपूर्ण ढंग और सहृदयता से सुलझाया । हिन्दी को राज्य-भाषा स्वीकार किया गया; किन्तु वर्तमान राज-भाषा अंग्रेजी का स्थान तुरन्त ही हिन्दी न ले सकती थी । परिवर्तन को मुगमतापूर्वक लाने के उद्देश्य से अंग्रेजी का प्रयोग १५ वर्ष की अवधि के लिये स्वीकार किया गया ।<sup>1</sup> साथ ही यह भी निश्चय किया गया कि राज-भाषा हिन्दी बन जाने से प्रादेशिक भाषाओं के महत्व पर कोई प्रभाव न पड़ेगा । अतः संविधान में उनके उचित विकास का भी विशेष ध्यान रखा गया है । कुछ अन्य देशों में राज-भाषा एक ही नहीं बरन् दो या तीन भी है, किन्तु भारत के संविधान में हिन्दी को सम्पूर्ण देश की राज-भाषा माना गया है । इसका कारण और महत्त्व स्वयं स्पष्ट है । भारत में एकता को सुदृढ़ बनाने तथा साम्प्रदायिकता व प्रान्तीयता की भावनाओं को न बढ़ने देने के उद्देश्य से ही एक भाषा को राज-भाषा (Official language) के रूप में स्वीकार किया गया है और वास्तव में वही

1 "The question of language presented one of the most difficult problems to Constituent Assembly. There was a large group of representatives from the Hindi speaking areas who were anxious that from the very beginning the Indian Republic should start with its own indigenous language. On the other hand, the representatives from the non-Hindi speaking areas were no less anxious that the transition from English to the Indian official language should be gradual and painless."

राष्ट्र-भाषा (National language) बनेगी इसमें अब कोई सन्देह नहीं। संविधान में सघ और राज्यों की राज-भाषा के सम्बन्ध में विस्तृत उपबन्ध दिये गए हैं, जिनका सक्षिप्त वर्णन यहाँ पर किया जाता है।

**संघ की भाषा (Language of the Union)**—संघ की राज-भाषा हिन्दी और लिपि देवनागरी होगी, परन्तु सघ के राजकीय कार्यों में भारतीय अक्षरों के अन्तर्राष्ट्रीय रूप का प्रयोग होगा अर्थात् अक्षर अंग्रेजी के रहेंगे। इन उपबन्धों के रहते हुए संविधान के प्रारम्भ से १५ वर्ष तक सघ के उच्च सभी कार्यों के लिए अंग्रेजी भाषा का प्रयोग होगा जिनके लिए संविधान प्रारम्भ के पूर्व अंग्रेजी भाषा प्रयुक्त की जाती थी। परन्तु राष्ट्रपति इस अवधि की समाप्ति के पूर्व ही आदेश द्वारा सघ के राजकीय कार्यों में से किसी के लिए अंग्रेजी के साथ-साथ हिन्दी तथा भारतीय अक्षरों के अन्तर्राष्ट्रीय रूप के साथ-साथ देवनागरी रूप के प्रयोग करने का अधिकार दे सकेगा। इन प्रकार हिन्दी अंग्रेजी का स्थान क्रमिक रूप में निश्चित अवधि तक ले सकेगी।

**प्रादेशिक भाषाएँ (Regional Language)**—प्रत्येक राज्य का विधान-मण्डल राज्य के सभी या विशिष्ट कार्यों के लिए एक या अधिक प्रादेशिक भाषाओं अथवा हिन्दी को राज-भाषा स्वीकार कर सकता है। अनेक राज्यों ने हिन्दी अथवा प्रादेशिक भाषाओं को अपनी राज-भाषा मान लिया है। जब तक राज्य का विधान-मण्डल अन्यथा निर्धारित न करे तब तक उस राज्य में अंग्रेजी भाषा का प्रयोग उन सभी राजकीय कार्यों के लिए होता रहेगा, जिनके लिये संविधान प्रारम्भ होने से पूर्व अंग्रेजी का प्रयोग होता था। सघ और राज्यों के बीच अथवा राज्यों में आपसी पत्र-व्यवहार अथवा संचार (communication) के लिए जिस भाषा का प्रयोग संविधान के प्रारम्भ पर होता था उसी भाषा का प्रयोग होता रहेगा, परन्तु सघ की अधिकृत राज-भाषा का ही प्रयोग सघ और राज्यों के बीच लिखा-पढ़ी के लिए होगा। यदि दो या अधिक राज्य समझौते द्वारा हिन्दी को आपसी पत्र-व्यवहार की भाषा बनाना चाहें तो वे ऐसा कर सकते हैं, अर्थात् उनके बीच में होने वाली लिखा-पढ़ी के लिए हिन्दी का प्रयोग अभी हो सकता है जबकि हिन्दी मंच की राज-भाषा १५ वर्ष की अवधि तक बन पाएगी। इस विषय में भी अल्प-संख्यकों के हितों का ध्यान रखा गया है। यदि किसी राज्य में अल्पसंख्यकों की संख्या काफी हो और राष्ट्रपति उनकी इस माँग से सन्तुष्ट हो जायें कि वे अपनी भाषा को भी पूरे राज्य अथवा उस के किसी भाग के लिये राजकीय भाषा बनाना चाहते हैं तो राष्ट्रपति उस राज्य को इस आशय का आदेश दे सकता है। ऐसा आदेश मिलने पर वह राज्य आदेश में बताए क्षेत्रों के लिये उनकी भाषा को भी राज-भाषा के रूप में स्वीकार करेगा।

**सर्वोच्च व उच्च न्यायालयों आदि की राज-भाषा**—जब तक संसद कानून द्वारा अन्य व्यवस्था न करे तब तक (१) सर्वोच्च व उच्च न्यायालयों की संघ

कार्यवाही तथा (२) सभ व राज्य विधान-मण्डलो में पेश किए जाने वाले विधेयकों और पास हुए कानूनों, अध्यादेशों, नियमों इत्यादि की अधिकृत पाठ (authorised text) अंग्रेजी में ही होगी। किसी राज्य का गवर्नर राष्ट्रपति की अनुमति से राज्य के उच्च न्यायालय की कार्यवाही राज्य की राज-भाषा में होने की अनुमति दे सकता है, किन्तु यह बात उच्च न्यायालय की कार्यवाही, निर्णयों, आदेशों व डिक्शियों के बारे में लागू न होगी। यदि किसी राज्य का विधान-मण्डल अंग्रेजी के स्थान पर विधेयको, अधिनियमो व अध्यादेशों के लिए अन्य भाषा (राज्य की भाषा) के प्रयोग को विहित करता है तो भी उनका अंग्रेजी में गवर्नर द्वारा अधिकृत अनुवाद ही अधिकृत पाठ समझा जायेगा।

भाषा आयोग और संसदीय समिति (Language Commission and Parliamentary Committee)—सविधान के प्रारम्भ से ५ व १० वर्ष बाद राष्ट्रपति द्वारा भाषा आयोग नियुक्त किए जायेंगे। प्रथम भाषा आयोग की नियुक्ति ७ जून १९५५ को की गई थी, जिसमें २१ सदस्य थे और स्व० श्री बी० जी० खेर उसके सभापति थे। इस आयोग को इन विषयों के सम्बन्ध में राष्ट्रपति को अपनी सिफारिश देनी थी—(१) सभ के राजकीय कार्यों के लिए हिन्दी का प्रगतिशील प्रयोग, (२) सभ के सभी या विशिष्ट राजकीय कार्यों के लिए अंग्रेजी भाषा के प्रयोग पर प्रतिबन्ध, (३) सविधान के अनुच्छेद ३४८ में वर्णित सभी या कुछ प्रयोजनों के लिए भाषा का प्रयोग, (४) अको का रूप, और (५) अंग्रेजी के स्थान पर हिन्दी को राज्य-भाषा बनाने के सम्बन्ध में समय-क्रम तैयार करना इत्यादि। सविधान के अनुसार सभी प्रादेशिक भाषाओं के प्रतिनिधियों को इस आयोग में लिया गया था। इस आयोग को अपनी सिफारिशें देने से पूर्व इन बातों का उचित ध्यान रखना था—भारत के औद्योगिक, सांस्कृतिक और वैज्ञानिक विकास तथा अ-हिन्दी भाषा-भाषियों के नौकरियों के सम्बन्ध में दावे और हित। इसके अतिरिक्त ससद के ३० सदस्यों की एक समिति बनाई जायेगी जिसमें क्रमशः लोक सभा व राज्य सभा के २० और १० सदस्य होंगे। यह समिति भाषा आयोग की सिफारिशों पर अपना मत राष्ट्रपति के समक्ष रखेगी।

खेर आयोग की मुख्य सिफारिश यह थी : 'आयोग के मत में सविधान के बुद्धिपूर्ण और विस्तृत उपबन्धों को कार्यान्वित किया जाना चाहिए', किन्तु दो सदस्यों ने भिन्न मत प्रकट किया। उनके अनुसार अंग्रेजी का स्थान पूर्णतया हिन्दी को दिलाने के कार्य की अन्तिम तिथि १९६५ से आगे बढ़ानी चाहिए थी। आयोग का अन्य सिफारिशें निम्नलिखित थी :

(१) भारतीय भाषाओं की एक राष्ट्रीय अकादमी की स्थापना की जाये जिसका उद्देश्य सविधान के उपबन्धों के अनुसार सघीय और प्रादेशिक भाषाओं का विकास करना हो, (२) हिन्दी ही, शिक्षा, प्रशासन और सार्वजनिक जीवन का साधारण माध्यम रहे, किन्तु क्योंकि हिन्दी

और प्रादेशिक भाषाओं में कोई आपसी विरोध नहीं है अतएव उन सभी का माध-माध विकास होना उचित है, (३) शिक्षा-पद्धति को इस प्रकार में सुधारा जाए कि विभिन्न प्रदेशों से प्रादेशिक भाषाओं के द्वारा शिक्षा दी जाने के साथ-साथ हिन्दी को भी बढ़ाया जाए। अ-हिन्दी भाषी प्रदेशों में माध्यमिक स्टेज की कक्षाओं में हिन्दी का अध्ययन अनिवार्य बनाया जाए, माथ ही अंग्रेजी को पढ़ाने की भी व्यवस्था की जाए। सभी विश्वविद्यालयों में ऐसी व्यवस्था हो कि जो विद्यार्थी हिन्दी माध्यम द्वारा परीक्षाएँ देना चाहें वे दे सकें, (४) रेल, डाक, तार, एक्सप्रेस व आया-कर विभागों में स्थायी रूप से हिन्दी और प्रादेशिक भाषाओं का प्रयोग कर विभागों में अर्थात् अन्तर्राज्य लिखा पढी के लिए इन क्षेत्रों में हिन्दी का प्रयोग किया जाये और विभिन्न प्रदेशों में सार्वजनिक मामलों के लिए प्रादेशिक भाषाओं का प्रयोग हो, और (५) सरकार को चाहिए कि ऐसे संरक्षणों की व्यवस्था हो जिससे कि विभिन्न प्रदेशों के निवासियों द्वारा सरकारों पर पाने के अवसरों पर संक्रमणकाल में कुप्रभाव न पड़े।

संसदीय समिति (Parliamentary Committee)—भाषा आयोग की रिपोर्ट के बाद संविधान में दिये गए उपबन्ध के अनुसार एक संसदीय समिति नियुक्त की गई थी, जिसमें लोक सभा व राज्य सभा के क्रमशः २० और १० सदस्य थे। इस समिति ने भाषा आयोग की सिफारिशों पर राष्ट्रपति के सामने अपना मत रखा। उस पर विचार करके राष्ट्रपति ने २७ अप्रैल १९६० को एक निदेश जारी किया।

राष्ट्रपति का निदेश—इसमें यह आदेश दिया गया है कि (१) सन् १९६५ के बाद भारतीय सभ की प्रमुख राज भाषा हिन्दी हो जाएगी और अंग्रेजी सहकारी (associate) भाषा के रूप में जारी रहेगी। परन्तु इस काल में अंग्रेजी के प्रयोग पर कोई प्रतिबन्ध न लगेगा; (२) सभ सरकार हिन्दी भाषा-भाषी क्षेत्रों में स्थित अपने कार्यालय के लिए भरती होने वाले व्यक्तियों के लिए हिन्दी का समुचित ज्ञान अनिवार्य बना सकती है, (३) उच्च केन्द्रीय तथा अखिल भारतीय सेवाओं के लिए होने वाली परीक्षाओं में कुछ समय बाद हिन्दी को भी परीक्षा का माध्यम बनाया जाये। कुछ समय से भाषा के प्रश्न पर फिर से सार्वजनिक प्रवाद (public controversy) चल रहा है। अ-हिन्दी भाषा-भाषी प्रदेशों के प्रतिनिधियों, विशेष कर मद्रास वालों ने अंग्रेजी को हटाने के विरुद्ध जोरदार आवाज उठाई है। अ-हिन्दी विशेष-भाषा-भाषी जनता की मांगों का ध्यान रखते हुए भारत सरकार ने यह निर्णय किया है कि सन् १९६५ के बाद भी जब हिन्दी सभ की मुख्य राज-भाषा (principal language) बन जाएगी, अंग्रेजी का प्रयोग सहकारी राज-भाषा के रूप में तब तक जारी रहेगा जब तक आवश्यक हो। अक्टूबर १९६२ में कांग्रेस

संसदीय दल ने सरकार के निर्णय का समर्थन किया और सरकार ने इस उद्देश्य से संविधान में आवश्यक संशोधन कराने का निश्चय किया ।

राज-भाषा अधिनियम, १९६३ (The Official Languages Act, 1963)—१९ अक्टूबर १९६२ को कांग्रेस संसदीय दल की कार्यकारिणी समिति ने सर्वसम्मति से इस बात से सहमति प्रकट की कि अंग्रेजी भाषा सन् १९६५ में गणतन्त्र दिवस के बाद भी अतिरिक्त राज-भाषा के रूप में प्रयुक्त की जाय और उसका संसद में कार्य संचालन के लिए भी प्रयोग किया जाय । अतः सन् १९६३ में राज-भाषा अधिनियम पास किया गया । इस अधिनियम में यह व्यवस्था है कि संविधान में दिये गए प्राविधान—संविधान के प्रारम्भ से १५ वर्ष के बाद अंग्रेजी का स्थान हिन्दी लेगी—के रहते हुए भी हिन्दी के अतिरिक्त अंग्रेजी का प्रयोग इन प्रयोजनों के लिए जारी रहेगा—(अ) सद्यः सरकार के उन सभी सरकारी कार्यों के लिए जिनके लिए उसका प्रयोग नियत दिन से पूर्व तक होता रहा; और (ब) संसद में कार्यवाही के लिए ।<sup>२</sup> जिस दिन प्राविधान लागू होगा उसके १० वर्ष बाद राज-भाषा के सम्बन्ध में एक समिति (Committee on official languages) बनाई जाएगी, यदि इस उद्देश्य से राष्ट्रपति की पूर्व स्वीकृति से संसद में एक सकल्प पेश किया जाय और वह पास हो जाय । यह समिति सद्यः के सरकारी प्रयोजनों के लिए हिन्दी के प्रयोग की प्रगति पर विचार करेगी और राष्ट्रपति को रिपोर्ट देगी जिसमें इस सम्बन्ध में सिफारिशें की जायेंगी और राष्ट्रपति उस रिपोर्ट को संसद के दोनों सदनों में रखवायेगा तथा राज्य सरकारों को भी भेजेगा ।

विशेष निदेश आदि—संविधान में यह भी निदेश है कि सद्यः अथवा किसी भी राज्य में प्रयोग होने वाली भाषा के सम्बन्ध में यदि किसी को कोई शिकायत करनी हो तो वह सद्यः अथवा राज्य के उपयुक्त अधिकारी की सेवा में ऐसी शिकायत दूर करने के लिए प्रार्थना-पत्र दे सकता है । साथ ही संविधान में यह भी निदेश है कि सद्यः सरकार को हिन्दी की उन्नति और विकास के लिए प्रयत्न करना चाहिए, जिससे सद्यः के सभी लोग उसका प्रयोग करने लगे । इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए हिन्दी भाषा के शब्द-भण्डार को हिन्दुस्तानी, संस्कृत व प्रादेशिक भाषाओं से शब्द लेकर बढ़ाया जाए । आठवीं अनुसूची में अग्रलिखित प्रादेशिक भाषाओं का उल्लेख है—(१) असमी, (२) बंगाली, (३) गुजराती, (४) पंजाबी, (५) हिन्दी,

2. Section 3 of the Official Languages Act lays down.

\*Notwithstanding the expiration of the period of fifteen years from the commencement of the constitution, the English Language may, as from the appointed day, continue to be used, in addition to Hindi :

(a) for all the official purposes of the union for which it was being used immediately before that day; and

(b) for the transaction of business in Parliament.



(६) कन्नड़, (७) कश्मीरी, (८) मलयालम, (९) मराठी, (१०) उडिया, (११) संस्कृत, (१२) तमिल, (१३) तेलुगू, और (१४) उर्दू। संस्कृत और उर्दू को छोड़कर अन्य प्रादेशिक भाषाओं को सम्बन्धित राज्यों में अपनाया गया है और अब उर्दू को भी कश्मीर में राज-भाषा का स्थान मिल गया है।

## २. निर्वाचन

**वयस्क मताधिकार**—भारतीय निर्वाचन-पद्धति की सर्वप्रथम विशेषता 'वयस्क मताधिकार' (adult franchise) है। भारतीय संविधान के निर्माताओं ने प्रजातन्त्र के आधार को अधिक से अधिक व्यापक बनाने के उद्देश्य से वयस्क मताधिकार (Adult franchise) के आदर्श को व्यावहारिक रूप प्रदान किया है। जबकि सन् १९१९ और १९३५ के भारतीय शासन अधिनियम के अन्तर्गत प्रान्तीय विधान कौंसिल के लिए क्रमशः ६ और १६ प्र० श० व्यक्तियों को मताधिकार मिला था और केन्द्रीय विधान सभा के लिए मताधिकार अत्यन्त ही सीमित था एव मताधिकार के आधार मुख्यतः सम्पत्ति और शिक्षा थे, भारत के संविधान द्वारा वयस्क मताधिकार दिया जाना एक अत्यन्त महत्वपूर्ण कदम है। अब लोकसभा और राज्य की विधान सभाओं के लिए सभी २१ वर्ष की आयु वाले व्यक्ति मतदात बन गए हैं। प्रथम आम चुनाव के अवसर पर कुल मतदाताओं की संख्या लगभग १७-२ करोड़ थी जो दूसरे चुनाव में बढ़कर लगभग १९-३ करोड़ हो गई और अब मतदाताओं की संख्या २४ करोड़ से ऊपर है।

भारत में साक्षरता का प्रतिशत अभी २० प्र० श० भी नहीं है, इस आधार पर कुछ आलोचकों ने वयस्क मताधिकार देने जाने की बुद्धिमत्ता में सन्देह प्रकट किया है। शिक्षितों को मताधिकार मिलने से प्रजातन्त्र की सफलता में उनका विश्वास नहीं है। परन्तु हमें यह स्वीकार करना पड़ेगा कि यदि अब भी सम्पत्ति या शिक्षा आदि को आधार मानकर मताधिकार प्रदान किया जाता तो वयस्क मताधिकार का आदर्श भावी १०-१५ वर्ष में भी व्यावहारिक बनना कठिन होता और उनके व्यक्तित्व के पूर्ण विकास के लिए मताधिकार का मिलना प्रति आवश्यक है। मताधिकार प्राप्ति से जनसाधारण की सार्वजनिक मामलों में अभिरुचि वृद्धि है अतः मताधिकार राजनैतिक शिक्षा का एक अनुपम साधन भी है।<sup>३</sup> डा० राजेन्द्र प्रसाद ने संविधान सभा में सत्य ही कहा था : 'हमारे देशवासियों में बुद्धिमत्ता है। उनकी संस्कृति भी ठोस है चाहे वर्तमान समय का भ्रष्ट शिक्षित वर्ग उसका मान

3. "It is necessary for the expansion of citizen's personality that he should have the feeling that he has a definite role to play in shaping the destinies of his nation. A sense of equality with his fellow beings not only removes social bitterness but it is an incentive to great effort..."

न करे। वे साक्षर नहीं हैं, परन्तु इसमें कोई संदेह नहीं कि अपने तथा देश के हित में उचित पग उठाने की समझ रखते हैं, यदि उन्हें आवश्यक बातें समझा दी जायें।”

**संयुक्त चुनाव-पद्धति (Joint Electorates)**—भारतीय निर्वाचन पद्धति की दूसरी मुख्य विशेषता संयुक्त निर्वाचन प्रणाली है। परन्तु भारत में विभाजन के लिए उत्तरदायी कारणों में सबसे महत्वपूर्ण योग पृथक् निर्वाचन-प्रणाली का था, जिसका सविधान निर्माताओं ने उन्मूलन कर दिया है और अब संयुक्त चुनाव-प्रणाली को अपनाया गया है। अब प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र के लिए केवल एक ही निर्वाचक सूची (Single Electoral Roll) होती है, जिसमें सभी घरों व सम्प्रदायों के मतदाताओं के नाम होते हैं और वे सभी मिलकर एक प्रतिनिधि का चुनाव करते हैं। यह प्रणाली सभी विधान-मण्डलों के लिए अपनाई गई है। इसके अतिरिक्त पूर्वकालीन पृथक् निर्वाचन-प्रणाली के अन्य सभी दोषों को भी दूर कर दिया गया है अर्थात् अब किसी सम्प्रदाय के लिए जनसंख्या के अनुपात से अधिक प्रतिनिधित्व (weightage) जैसा दोष मिट गया है। केवल अनुमूचित वर्गों व पिछड़े हुए लोगों के लिए एक विशेष सुविधा प्रदान की गई है। उनके लिए राज्य विधान सभाओं व लोकसभा में उनकी जनसंख्या के आधार पर आरक्षित स्थानों (reserved seats) की व्यवस्था है, किन्तु यह भी आरम्भ में केवल १० वर्ष की अवधि के लिए की गई थी, जिसे आगामी १० वर्ष के लिए बढ़ा दिया गया है। इस प्रकार की व्यवस्था को प्रजातन्त्र विरोधी कहना बड़ी भूल होगी।

**स्वतन्त्र चुनाव और निर्वाचन आयोग (Free Elections and Election Commission)**—भारतीय निर्वाचन पद्धति की तीसरी मुख्य विशेषता 'स्वतन्त्र चुनाव' है। यह एक निर्विवाद सत्य है कि प्रजातन्त्र में निर्वाचन स्वतन्त्र और निष्पक्ष होने चाहिये। जिस सीमा तक जनता को चुनाव की निष्पक्षता और स्वतन्त्रता में विश्वास कम हो उसी सीमा तक चुनावों को असफल समझना चाहिए। इसी विचार में भारत के सविधान निर्माताओं ने चुनावों को स्वतन्त्र और निष्पक्ष बनाने की बड़ी ही सराहनीय व्यवस्था संवैधानिक उपबन्धों द्वारा की है। भारत के सविधान में एक निर्वाचन आयोग की व्यवस्था है। इस आयोग को ससद, राज्य विधान-मण्डलों व राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति के चुनावों के अधीक्षण, निदेन व नियन्त्रण, निर्वाचित मूखियों के तैयार कराने और निर्वाचन सम्बन्धी विवादों के निर्णय कराने आदि के महत्वपूर्ण कार्य सौंपे गये हैं। निर्वाचन आयोग को परामर्श देने का कार्य (advisory function) भी मिला है। अनुच्छेद १०३ के अनुसार यह राष्ट्रपति तथा गवर्नरों को क्रमशः संसद व राज्य विधान-मण्डलों को नियोग्यताओं में सम्बन्धित किसी भी प्रश्न पर अपनी सम्मति देगा। अनुच्छेद ३२४ (५) के अनुसार मुख्य चुनाव आयुक्त को केवल उन्नीस प्रकार के उसके पद में हटाया जा सकता है जिनमें कि सर्वोच्च न्यायालय के किसी न्यायाधीश को। परन्तु

जबकि न्यायाधीश ६४ वर्ष की आयु तक पदासीन रहते हैं, मुख्य आयुक्त की नियुक्ति किसी भी सीमित अवधि के लिए की जा सकती है। निर्वाचन आयोग चुनाव कराने के लिए एक स्वतन्त्र अभिकरण (agency) है; इसके महत्व के विषय में दो राय नहीं हो सकती। यदि प्रजातन्त्र को सफल बनाना है तो चुनाव-व्यवस्था यथासम्भव स्वतन्त्र व निष्पक्ष होनी अति आवश्यक है। इस बात का विशेष ध्यान रखा जाना उचित ही था कि सत्तारूढ दल अपने हित में निर्वाचन तन्त्र पर किसी प्रकार का प्रभाव न डाल सके। इस दृष्टि में भारत का सविधान अन्य अनेक देशों के सविधानों में एक पग आगे ही है।

निर्वाचन आयोग में एक मुख्य निर्वाचन आयुक्त (Chief Election Commissioner) है जो उसका सभापति होता है तथा अन्य आयुक्त होते हैं, जिनकी सख्या समय-समय पर राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त की जायेगी। इनकी नियुक्ति राष्ट्रपति संसद द्वारा विहित नियमों के अधीन करता है। राज्य विधान-मण्डलों के निर्वाचनों में आयोग की सहायता करने के लिये निर्वाचन आयोग के परामर्श से राष्ट्रपति प्रादेशिक आयुक्त (Regional Commissioner) भी नियुक्त कर सकता है। इन आयुक्तों की अवधि और सेवा की शर्तें भी राष्ट्रपति नियम बनाकर निर्धारित करता है, किन्तु वे इस सम्बन्ध में संसद द्वारा बनाये गये कानूनों के ही अनुसार होने आवश्यक हैं। मुख्य आयुक्त के सन्बन्ध में सविधान में यह व्यवस्था भी है कि मुख्य आयुक्त को नियुक्ति के उपरान्त केवल उन्हीं कारणों और उसी ढंग से पदच्युत किया जा सकता है जिन कारणों और जिस ढंग से सर्वोच्च न्यायालय के किसी न्यायाधीश को। किन्तु अन्य निर्वाचन आयुक्तों को मुख्य आयुक्त की सिफारिश पर ही पदच्युत किया जा सकता है।

निर्वाचन के विषय में संसद की शक्तियाँ—सविधान के अनुसार निर्वाचन सम्बन्धी अन्य आवश्यक उपबन्ध बनाने की शक्ति संसद को मिली है। इनमें विधान मण्डलों के निर्वाचन के लिये निर्वाचन सूचियाँ तैयार करना, निर्वाचन क्षेत्रों का परिसीमन (delimitation) और अन्य सभी आवश्यक उपबन्ध आते हैं। इसी हेतु संसद ने सन् १९५० व १९५१ में जनप्रतिनिधित्व अधिनियम (Representation of People's Acts) पास किये थे और अब उनमें आवश्यक संशोधन किये हैं। इस सम्बन्ध में यह बात उल्लेखनीय है कि जन प्रतिनिधित्व अधिनियम को संशोधित करते समय संसद ने एक प्राविधान द्वारा उन सभी शरणाधियों को, जिन्होंने १६ दिसम्बर १९५६ तक अपने को भारतीय नागरिक के रूप में पंजीकृत करा लिया था, मताधिकार प्रदान किया। इस प्राविधान का मुख्य उद्देश्य पूर्वी पाकिस्तान से हाल ही में आये शरणाधियों को चुनाव में भाग लेने का अवसर व अधिकार देना था। राज्य विधान-मण्डलों को अपने निर्वाचन के सम्बन्ध में ऐसे उपबन्ध बनाने का अधिकार है जो संसद के कानून द्वारा बन सके हैं।

किसी भी न्यायालय में उपरोक्त सम्बन्धों के अधीन निर्वाचन-क्षेत्रों अथवा स्थानों के वितरण के सम्बन्ध में जो कानून बनेंगे उन पर किसी प्रकार की न्यायिक कार्यवाही नहीं की जा सकती। संसद अथवा विधान-मण्डल के लिये चुनावों के सम्बन्ध में किसी भी प्रकार की चुनाव याचिका (Election Petition) कानून द्वारा निर्धारित ढंग से ही उपयुक्त अधिकारी की दी जायगी। भारत सप्तर में सबसे अधिक मतदाताओं की संख्या वाला देश है, जिसमें साक्षरों की संख्या अभी बहुत कम है। फिर भी गत चारों ही आम चुनाव शान्तिपूर्वक हुए और देशवासियों तथा विदेशियों ने उनकी सराहना की। इस प्रशंसनीय सफलताके लिए जहाँ एक ओर चुनाव आयोग और सरकारी अधिकारी व कर्मचारी-वर्ग प्रशंसा के पात्र है, दूसरी ओर देश की जनता और राजनैतिक दल भी बधाई के पात्र है, क्योंकि उनके सहयोग बिना इतना महत्वपूर्ण कार्य सुगमतापूर्वक संचालित न हो सकता था। चार आम चुनावों के सफल संचालन ने राष्ट्र की अन्य प्रजातन्त्रात्मक राष्ट्रों की दृष्टि में ऊँचा उठाया है, यह बात निःसन्देह सत्य है।

### ३. कुछ वर्गों के लिये विशेष उपबन्ध

ऊपर यह बताया जा चुका है कि स्वतन्त्रता से पूर्व भारत में पृथक् चुनाव-प्रणाली प्रचलित थी, जिसके फलस्वरूप देश का विभाजन हुआ। परन्तु विभाजन के उपरान्त इस समस्या पर नये दृष्टिकोण से विचार किया गया और संविधान निर्माताओं ने परिर्वर्तित परिस्थितियों में साम्प्रदायिक आधार को त्यागने का निश्चय किया। फिर भी उन्होंने आवश्यक समझा कि जो वर्ग प्रधानतः शिक्षा की दृष्टि से बहुत पिछड़े हुये है उनके लिये अस्थायी रूप से कुछ विशेष उपबन्ध रखे जायें। साथ ही आंग्लभारतीय समुदाय को, जिनकी जनसंख्या बहुत ही कम है किन्तु जिसे शिक्षित होने के कारण सरकारी सेवाओं आदि में विशेष सुविधायें, प्राप्त थी, प्राप्त विशेष सुविधाओं का अन्त तुरन्त नहीं वरन् १० वर्ष की अवधि में क्रमशः किया जाय। इस प्रकार के विशेष उपबन्ध बनाना भी संविधान निर्माताओं ने न्यायोचित समझा।

विधान-मण्डलों में आरक्षित स्थानों के सम्बन्ध में उपबन्ध—लोक सभा तथा राज्यों की विधान सभाओं में अनुसूचित वर्गों (Scheduled classes) और अनुसूचित जन-जातियों के लिये आरक्षित स्थानों की व्यवस्था है। इन वर्गों व जन-जातियों के लिये आरक्षित स्थानों की संख्या का किसी राज्य के कुल प्रतिनिधियों की संख्या से बड़ी अनुपात रहेगा जो कि उनकी जनसंख्या का राज्य की कुल जनसंख्या से है। प्रथम आम चुनाव के अवसर पर लोक-सभा के कुल ४८६ निर्वाचित स्थानों में अनुसूचित वर्गों और अनुसूचित जातियों के लिये ७२ और २६ स्थान आरक्षित थे। अब इन वर्गों की जनसंख्या ५३ करोड़ से ऊपर है, अतएव उनके लिये आरक्षित स्थानों में आवश्यक वृद्धि हुई है। इस समय लोक-सभा में कुल निर्वाचित स्थानों की संख्या ५२० है, जिसमें अनुसूचित वर्गों व जन-जातियों के लिये क्रमशः

७७ और ३६ स्थान आरक्षित है। इसी प्रकार विभिन्न राज्यों की विधान सभाओं में इन वर्गों की जनसंख्या की वृद्धि के अनुपात में आरक्षित स्थानों की संख्या बढ़ी है। राज्यों व संघीय क्षेत्रों की विधान सभाओं में कुल निर्वाचित स्थान ३५६३ हैं, जिनमें अनुसूचित वर्गों व जनजातियों के लिये क्रमशः ५०३ और २६२ स्थान आरक्षित हैं। इन राज्यों की विधान सभाओं में इनकी संख्या  $\frac{1}{2}$  है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति लगभग  $\frac{1}{3}$  है तथा राजस्थान में उनकी संख्या  $\frac{1}{2}$  है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति लोक-सभा में अग्ल भारतीय समुदाय के दो सदस्यों को नामजद कर सकता है, यदि वह समझे कि चुनाव द्वारा उन्हें पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं मिला है। ऐसे ही राज्यों के गवर्नर भी उस समुदाय के जितने उचित समझे प्रतिनिधि विधान सभा के लिये नामजद कर सकते हैं।

सेवाओं के सम्बन्ध में विशेष उपबन्ध—संविधान के अनुच्छेद १६ के अन्तर्गत राज्य को नागरिकों के पिछड़े हुये वर्गों के लिये आरक्षित स्थानों की व्यवस्था करने का अधिकार प्राप्त है। साथ ही अनुच्छेद ३३५ में आदेश दिया गया है कि सरकारी सेवाओं के सम्बन्धों में अनुसूचित वर्गों व अनुसूचित जनजातियों के अधिकारों का विशेष रूप से ध्यान रखा जायगा। सितम्बर १९४० में अर्थात् सन् १९४१ की जनगणना के पूर्व ही भारत सरकार ने इन वर्गों व जातियों के लिये निम्नलिखित प्रतिशत स्थान सुरक्षित करने का आदेश निकाला था—

अनु० वर्गों के लिये	अनु० जनजातियों के लिये
१२ प्र० श०	५ प्र० श०
१६ $\frac{1}{2}$ प्र० श०	५ प्र० श०

इस उद्देश्य से कि इन वर्गों व जातियों का सरकारी सेवाओं में पर्याप्त प्रतिनिधित्व हो जाय, उन्हें ये सुविधायें प्रदान की गई हैं—(१) आर्य-सीमाओं में स्तर पूरा करने पर उनकी छांट, और (४) नीचे की श्रेणियों में जिन स्थानों के लिये परीक्षा नहीं होती पदोन्नति में सम्मिलित किया जाना। जिन सेवाओं में पदोन्नति प्रतियोगी परीक्षाओं के लिये होती है और जो विभागीय उम्मीदवारों के लिये ही सीमित है, आरक्षण के सिद्धान्त को उनके लिये भी विस्तृत कर दिया गया। यदि आरक्षित स्थानों के लिये अनुसूचित वर्गों के योग्य उम्मीदवार न उपलब्ध हो तो उन स्थानों पर जन-जातियों के उम्मीदवार नियुक्त किये जा सकते हैं; इसका उल्टा भी हो सकता है। प्रथम जनवरी १९६१ को भारत सरकार के अधीन नौकरियों में इन वर्गों व जाति के कुल सदस्यों की संख्या ३,१९,९६८ थी। भारत सरकार की सेवाओं में उपरोक्त सुविधाओं के रहते हुये भी इस शर्त का पालन किया जाना आवश्यक है कि उम्मीदवारों में विहित शिक्षा सम्बन्धी योग्यता प्रबन्ध हो जिससे कि प्रशासन की कुशलता पर कुप्रभाव न पड़े। इसके अतिरिक्त पदोन्नति (promotion) द्वारा दी जाने वाली नौकरियों के सम्बन्ध में उपयुक्त आरक्षण लागू नहीं होगा।

ब्राम्गल-भारतीय समुदाय के सदस्यों के लिये सरकारी सेवाओं में विशेष सुविधायें—सविधान के प्रारम्भ के प्रथम दो वर्षों में उनकी रेल, डाक, तार व आयात निर्यात कर विभागों की नौकरियों में उसी आधार पर पद दिये गये जिम पर कि उन्हें १९४७ के पूर्व मिलते थे। परन्तु उसके उपरान्त प्रति दो वर्षों के काल में सुरक्षित स्थानों में १० प्र० श० के हिसाब से कमी की गई जिससे सविधान के प्रारम्भ से १० वर्षों उपरान्त १९६० में इस सुविधा का अन्त हो सका।

ब्राम्गल भारतीय समुदाय की शिक्षा के लिये विशेष उपबन्ध—इस समुदाय की शिक्षा सस्थाओं को सघ व राज्य जो आर्थिक सहायता सन् १९४८ के पूर्व देते थे वह सविधान के प्रारम्भ से ३ वर्षों तक बँसी ही जारी रही। उसके बाद आगे के प्रति तीन वर्षों में यह सहायता १० प्र० श० घटाई गई और १० वर्षों बाद यह बन्द कर दी जानी थी। इस सम्बन्ध में एक विशेष शर्त यह भी रखी गई है कि यदि इस १० वर्षों की अवधि में इन शिक्षा सस्थाओं ने ब्राम्गल भारतीय समुदाय के सदस्यों को छोड़कर अन्य जातियों के विद्यार्थियों के लिये कम से कम ४०% स्थान न रखे तो उन्हें यह विशेष सहायता न मिलेगी।

अनुसूचित वर्गों व जन-जातियों के लिये विशेष पदाधिकारी (Special Officer)—सविधान के अनुसार राष्ट्रपति द्वारा इन जातियों के लिये एक विशेष पदाधिकारी-आयुक्त (Commissioner) की नियुक्ति की गई है। उसे सविधान द्वारा इन जातियों को मिलने सरक्षणों से सम्बन्धित मामलों की जांच व देखभाल करने के अधिकार मिले हैं। वह राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित समय बीतने पर इन मामलों के सम्बन्ध में अपना प्रतिवेदन राष्ट्रपति को देगा और राष्ट्रपति आदेश दे तो वही विशेष पदाधिकारी अन्य पिछड़े हुए वर्गों के सम्बन्ध में भी कार्य करेगा।

पिछड़े हुए वर्गों का आयोग (Backward Classes Commission)—सविधान के अनुसार राष्ट्रपति द्वारा पिछड़े हुए वर्गों की सामाजिक व शिक्षा सम्बन्धी दशाओं की जांच करने के लिये ऐसे आयोग की नियुक्ति की गई थी। इस आयोग ने अपने प्रतिवेदन में उन वर्गों की कठिनाइयों को बताया और उनको दूर करने के लिये क्या किया जाय इस विषय में भी सिफारिशों की।

अनुसूचित क्षेत्रों व जन-जातियों के सम्बन्ध में संघ का नियन्त्रण—सविधान प्रारम्भ होने के १० वर्षों बाद राष्ट्रपति ने एक आयोग नियुक्त किया जिस ने विभिन्न स्वायत्तपूर्ण राज्यों में अनुसूचित क्षेत्रों व जन-जातियों के प्रशासन के सम्बन्ध में एक प्रतिवेदन तैयार किया। सघ की कार्यपालिका को यह भी अधिकार प्राप्त है कि इन क्षेत्रों में अथवा जन-जातियों के कल्याण हेतु कोई विशेष योजना बनाये और उसे कार्यान्वित करने का आदेश दे सके। यह पहले ही बताया जा चुका है कि सविधान के अनुसार कुछ राज्यों में एक मन्त्री विशेष रूप से इन जातियों से सम्बन्धित मामलों के लिये नियुक्त किया जाता है।

**अनुसूचित वर्ग व जन-जातियाँ (Scheduled Classes and Tribes)**— इस सविधान के प्रयोजन के लिये राष्ट्रपति सम्बन्धित राज्य के गवर्नर के परामर्श से सार्वजनिक विज्ञप्ति द्वारा यह निर्धारित करेगा कि उस राज्य में कौन-कौन से वर्ग अथवा जन-जातियाँ इन श्रेणियों में आते हैं। परन्तु ससद इन वर्गों की सूची में किसी अन्य जाति को सम्मिलित अथवा किसी को सूची से निकाल सकती है। १५ अगस्त १९५० को एक आदेश प्रकाशित कर राष्ट्रपति ने विभिन्न राज्यों में अनुसूचित वर्गों की एक सूची निकाली। इसी प्रकार राष्ट्रपति ने एक सार्वजनिक विज्ञप्ति द्वारा प्रत्येक राज्य की अनुसूचित जन-जातियों की सूची भी प्रकाशित कराई। इस सूची में भी परिवर्तन कराने का अधिकार ससद को है। इन विशेष उपवन्धों का उद्देश्य, जिनका सम्बन्ध विधान-मण्डलों में और कुछ सरकारी सेवाओं में अशिक्षित स्थानों की व्यवस्था तथा शिक्षा सम्बन्धी प्रयोजनों के लिये आर्थिक सहायता देने से है, उन पिछड़े हुये वर्गों अथवा प्रति अल्पसंख्यक समुदायों को ये मुविधाएँ देकर दूसरों के समान स्तर पर लाना है, जिन्हें कि ऐसी मुविधाओं की आवश्यकता नहीं। वास्तव में इन उपवन्धों की आवश्यकता वर्तमान परिस्थितियों का निराकरण करने के हेतु पडी है। ये उपवन्ध अस्थायी हैं और किसी भी प्रकार से राज्य के प्रजातान्त्रिक व धर्म-निरपेक्षता के आधारों के विरुद्ध नहीं हैं।

**अनुसूचित जन-जातियाँ व क्षेत्र (Scheduled Tribes and Areas)**— किस राज्य में कौन-कौन जन-जातियाँ अथवा क्षेत्र अनुसूचित की श्रेणियों में आयेंगे इसकी घोषणा राष्ट्रपति करता है। वह इस सम्बन्ध में जारी किये गये अपने आदेश में अग्रलिखित परिवर्तन भी कर सकता है—(१) वह यह घोषणा कर सकता है कि अमुक क्षेत्र अनुसूचित क्षेत्र नहीं रहेगा, (२) वह ऐसे क्षेत्र की सीमाओं में सुधार कर सकता है, और (३) सभ में सम्मिलित होने वाले राज्यों के सम्बन्ध में भी वह उपरोक्त कार्य कर सकता है। अनुसूचित क्षेत्रों का प्रशासन राज्य की कार्यपालिका को सौंपा गया है और इस सम्बन्ध में वह सघीय कार्यपालिका के नियन्त्रण में रहती है। गवर्नर को इन क्षेत्रों के अनुशासन और सुरक्षा के लिये विनियम बनाने का अधिकार प्राप्त है और वह इस उद्देश्य से इन क्षेत्रों में लागू होने वाले सभ अथवा राज्य के कानूनों में परिवर्तन भी कर सकता है। इन क्षेत्रों के प्रशासन से सम्बन्धित नियम बनाने के पूर्व गवर्नर को जन-जातीय परामर्शदात्री परिषद् (Advisory Council) का परामर्श लेना आवश्यक है। सविधान के अनुसार प्रत्येक ऐसे राज्य में जहाँ पर अनुसूचित प्रदेश हो एक परामर्शदात्री परिषद् की स्थापना की गई है। इस परिषद् में अधिक से अधिक २० सदस्य होते हैं जिनमें से ३/४ राज्य की विधान सभा में इन जातियों व क्षेत्रों के प्रतिनिधि होते हैं। इस परिषद् का मुख्य कार्य इन जातियों व क्षेत्रों के कल्याण हेतु उन मामलों में, जो इसे सौंपे जायें, गवर्नर को परामर्श देना है। प्रत्येक राज्य में इस परिषद् के सदस्यों

की संख्या गवर्नर निश्चित करता है। वही सदस्यों व सभापति की नियुक्ति तथा कार्य-प्रणाली के विषय में नियम बनाता है।

#### ४. संशोधन विधि

यह तो पहले ही बताया जा चुका है कि हमारे सविधान में दुस्संशोध्यता व सुसंशोध्यता का अपूर्व मिश्रण है। सघात्मक सविधान होने के कारण इनमें दुस्संशोध्यता का होना आवश्यक था, किन्तु कई उपायों द्वारा इसमें सुगमता से परिवर्तन हो सकते हैं। सविधान में जिस गति के साथ परिवर्तन हुये हैं, उसे कुछ आलोचक पसन्द नहीं करते। यह सत्य है कि सविधान में स्थायित्व की मात्रा अधिक होनी चाहिये अर्थात् उसमें संशोधन सोच-समझकर किये जाने चाहियें; परन्तु जैसा स्वर्गीय जवाहरलाल नेहरू ने कहा था सविधान का परिवर्तनशील होना भी आवश्यक है, क्योंकि यदि उसे अत्यधिक कठोर और स्थायी बना दिया जायेगा तो राष्ट्र का विकास रुक जायेगा।<sup>4</sup>

स्वर्गीय डा० अम्बेदेकर के अनुसार सविधान में तीन प्रकार से संशोधन किये जा सकते हैं। प्रथम साधारण विधायी प्रक्रिया द्वारा, उदाहरण के लिये अनुच्छेद १६६ के अन्तर्गत सदन के कानून द्वारा किसी राज्य में विधान परिषद् का अन्त अथवा उसकी रचना की जा सकती है। दूसरे, सदन की विधायी प्रक्रिया द्वारा, जिसके लिये विशेष बहुमत (प्रत्येक सदन के कुल सदस्यों का पूर्ण तथा उपस्थित व मतदान करने वाले सदस्यों का २/३ बहुमत) की आवश्यकता है। यही व्यवस्था भाग ३ और ४ में वर्णित मूल अधिकारों व निदेश सिद्धान्तों में संशोधन करने के लिये लागू होगी। तीसरे, सच और राज्यों के बीच शक्तियों व अधिकारों के वितरण से सम्बन्धित अनुच्छेदों में संशोधन करने के लिये संसद में विशेष बहुमत द्वारा पारित संशोधन प्रस्तावों पर कम से कम आधे राज्यों के विधान-मण्डलों की स्वीकृति मिलनी आवश्यक है।

सविधान के संशोधन के लिये अनुच्छेद ३६८ में साधारण उपबन्ध यह है कि संशोधन सम्बन्धी विधेयक सदन के किसी भी सदन में पेश किया जा सकता है। यदि ऐसा विधेयक प्रत्येक सदन में कुल सदस्यों की संख्या के बहुमत तथा उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों के २/३ के बहुमत से पार हो जाता है तो उसे राष्ट्रपति की अनुमति के लिये भेजा है, जिसके मिलने पर उसके अनुसार सविधान संशोधित हो जाता है। परन्तु यदि ऐसा विधेयक निम्नलिखित विषयों में से किसी के सम्बन्ध में संशोधन करना चाहता है तो उसे राष्ट्रपति की अनुमति के लिये सभी

4 "While we want this Constitution to be as solid and permanent as we can make it, there is no permanence in constitutions. There should be a certain flexibility. If you make anything rigid and permanent, you stop the nation's growth of a living, organic, vital, people."



भेजा जायेगा जबकि स्वशासित राज्यों की सूची में सम्मिलित कम से कम आधे राज्यों में विधान-मण्डल उसका सम्पुष्टिकरण कर दे :

- (१) राष्ट्रपति के निर्वाचन में सम्बन्धित अनुच्छेद ५४ व ५५ ।
- (२) मघ की कार्यपालिका शक्तियों सम्बन्धी अनुच्छेद ७३ ।
- (३) स्वशासित राज्यों की कार्यपालिका शक्तियों सम्बन्धी अनुच्छेद १२२ ।
- (४) मघीय क्षेत्रों में उच्च न्यायालयों में सम्बन्धित अनुच्छेद २४ ।
- (५) मघीय न्यायपालिका में सम्बन्धित भाग ५ के अध्याय ४ ।
- (६) संविधान के भाग ६ का अध्याय ५ में जो भाग राज्यों में उच्च न्यायालयों से सम्बन्धित है ।
- (७) संविधान के भाग ११ का प्रथम अध्याय जिसमें मघ और राज्यों के विधायी सम्बन्धों का वर्णन है ।
- (८) विधायी सूचियाँ ।
- (९) अनुच्छेद ३६८ जिसमें मघोपन प्रक्रिया का वर्णन है ।

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि जिन बातों का सम्बन्ध मघ और राज्यों की शक्तियों व अधिकारों के वितरण से है उनके विषय में कोई भी संशोधन संसद अकेले (unilaterally) नहीं कर सकती । उनसे सम्बन्धित संशोधन प्रस्तावों पर कम से कम आधे स्वाधीन राज्यों के विधान-मण्डलों का अनुसमर्थन मिलना आवश्यक है । अतः हमारे संविधान की संशोधन विधि संपात्मक संविधानों जैसी है; यदि ऐसा न होता तो मघ सरकार राज्यों की शक्तियों में जब चाहती मनचाहा परिवर्तन कर सकती थी । परन्तु यह ध्यान देने की बात है कि राज्य-शासन के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण संशोधन केवल संसद द्वारा पास होने पर ही किये जा सकते हैं अर्थात् राज्यों को अपने संविधान में संशोधन के अधिकार नहीं हैं ।

यह पहले ही बताया जा चुका है कि राज्यों की सीमाओं में किये गये परिवर्तन व अनुसूचित क्षेत्रों के प्रशासन से सम्बन्धित उपबन्धों में परिवर्तन संसद साधारण बहुमत ने ही कर सकती है । इसके अतिरिक्त आपातकाल में बिना संशोधन किये ही संविधान का स्वरूप एकात्मक हो सकता है । इन सभी बातों से यह निष्कर्ष निकलता है कि भारत का संविधान संपात्मक होने के साथ ऐसा है कि इसमें सुगमतापूर्वक संशोधन किये जा सकते हैं । अतः इसमें दोनों तत्वों—कठोरता व लचीलेपन का अनुपम सम्मिश्रण मिलता है । इस प्रकार यह संविधान समुक्त राज्य अमरीका के संविधान की भाँति अधिक कठोर नहीं है और न ही ब्रिटेन के संविधान की भाँति पूर्णतया लचकदार है, वस्तुतः यह इस दृष्टि से दोनों के बीच घाता है ।

## ५. अब तक किये गये संशोधन

प्रथम संशोधन अधिनियम, १९५१—अनुच्छेद १९ में संशोधन के परिणाम-स्वरूप राज्य कानून द्वारा स्वातन्त्र्य अधिकार के प्रयोग पर राज्य की सुरक्षा, विदेशों से मित्रतापूर्ण सम्बन्ध, सार्वजनिक व्यवस्था, सदाचार के हित में अथवा न्यायालय के अबमान या अपराध को उकसाने के सम्बन्ध में उचित प्रतिबन्ध लगा सकेगा। अनुच्छेद ३१ के बाद अनुच्छेद ३१ (अ) और ३१ (ब) जोड़े गये हैं। ३१ (अ) के अनुसार राज्य का कोई भी ऐसा कानून जो राज्य द्वारा किसी की जमींदारी अथवा भूमि पर अधिकारों को अजित करने वाला हो इस आधार पर अर्बन्ध नहीं ठहराया जायेगा कि वह इस भाग में वर्णित अधिकारों का उल्लंघन करता है। ३१ (ब) के द्वारा नवी अनुसूची में सम्मिलित कानूनों को अर्बन्ध नहीं ठहराया जायेगा। इस अनुसूची में विभिन्न राज्यों के विधान-मण्डलों द्वारा पास किये गये जमींदारी उन्मूलन सम्बन्धी कानून दिये गये हैं।

दूसरे संशोधन अधिनियम, १९५२ द्वारा अनुच्छेद ८१ के संवधान (१) (ब) में यह परिवर्तन हुआ है—'जनसंख्या के प्रति ७,५०,००० के लिये एक सदस्य से कम नहीं' शब्दों को हटा दिया गया है। तीसरे संशोधन अधिनियम, १९५४ ने ७वीं अनुसूची की तीसरी सूची में ३३वें स्थान पर अन्य वस्तुओं के नाम सम्मिलित किये हैं। चौथे संशोधन अधिनियम, १९५५ ने अनुच्छेद ३१ व ३१ (अ) में फिर संशोधन किया है। अनुच्छेद ३१ के खण्ड २ के स्थान पर यह खण्ड रखा गया है—'कोई भी सम्पत्ति अनिवार्य रूप से सिवाय सार्वजनिक प्रयोजन के लिये अजित न की जायेगी और न ही सिवाय ऐसे कानून द्वारा, जो सम्पत्ति के अर्जन के लिये प्रतिकर की व्यवस्था करे और जो या तो प्रतिकर की राशि नियत करे या उन सिद्धान्तों और ढंग को स्पष्ट करे जिनके अनुसार प्रतिकर निर्धारित किया तथा दिया जायेगा और ऐसे किसी कानून के विरुद्ध किसी न्यायालय में इस आधार पर कोई कार्यवाही न की जा सकेगी कि उसके द्वारा की गई प्रतिकर व्यवस्था अर्पय्य है।

पाँचवे संशोधन अधिनियम, १९५५ ने अनुच्छेद ३ के इस उपबन्ध (provision) में कि राज्यों की सीमाओं में परिवर्तन सम्बन्धी कोई भी विधेयक सदन के किसी सदन में राष्ट्रपति की पूर्ण सिफारिश के बिना पेश न किया जायेगा और यदि ऐसे विधेयक का सम्बन्ध स्वशासित राज्यों की सीमाओं व नामों से हुआ हो तो राष्ट्रपति को उस पर सम्बन्धित राज्य या राज्यों के विधान-मण्डलों के मन को जानना अनिवार्य होगा, यह परिवर्तन किया है कि राष्ट्रपति ऐसा करने के लिये समय की सीमा निर्धारित कर सकता है। इस संशोधन के परिणामस्वरूप ही राज्य पुनर्गठन का कार्य निश्चित अवधि के भीतर पूर्ण हो सका। छठे संशोधन अधिनियम, १९५६ के द्वारा सातवीं अनुसूची में सघीय सूची के ६२ अंश के बाद ६२ (अ) जोड़ा गया है जो इस प्रकार है—'समाचार-पत्रों के अतिरिक्त अन्य वस्तुओं की बिक्री और खरीद पर कर जहाँ कि ऐसी बिक्री और खरीद अन्तर्राज्य व्यापार या

वाणिज्य के सम्बन्ध में हो।" इसको ध्यान में रखकर राज्य सूची के अंश ५४ में भी उपयुक्त परिवर्तन हुआ है।

सातवाँ संशोधन अधिनियम, १९५६ सबसे अधिक महत्वपूर्ण और विस्तृत है; क्योंकि इसके द्वारा राज्यों के पुनर्गठन सम्बन्धी अनेक संशोधन किये गये हैं। सर्वप्रथम, सविधान की प्रथम अनुसूची में परिवर्तन करके विभिन्न पुनर्गठित राज्यों की सीमाओं का उल्लेख किया गया है तथा मधीय क्षेत्रों की सीमाओं को भी बताया गया है। दूसरे, सम्बन्धित अनुच्छेदों में संशोधन आदि करके चौथी अनुसूची में राज्य सभा में विभिन्न राज्यों के प्रतिनिधियों की सख्या में आवश्यक परिवर्तन हुये हैं। अथवा राज्य सभा में राज्यों और मधीय क्षेत्रों के कुल प्रतिनिधियों की सख्या बढ़कर २२० हो गई है। इसी प्रकार लोकसभा की रचना के सम्बन्ध में आवश्यक परिवर्तन हुये हैं। ऐसे ही परिवर्तन विभिन्न राज्यों की विधान सभाओं की रचना, उच्च न्यायालयों के गठन व अधिकार-क्षेत्र आदि के सम्बन्ध में हुये हैं। भाग 'ग' के राज्यों के स्थान पर मधीय क्षेत्रों के प्रशासन सम्बन्धी अनुच्छेदों २३६ व २४० में आवश्यक परिवर्तन किये गये हैं। इस संशोधन द्वारा अनुच्छेद २५८ के बाद अनुच्छेद २५८ (घ) और जोड़ा गया है, जो इस प्रकार है—“सविधान में अन्य व्यवस्था के रहते हुये किसी राज्य का गवर्नर भारत सरकार की सहमति से भारत सरकार अथवा उसके अधिकारियों को सर्व सहित अथवा रहित किसी भी ऐसे मामले के बारे में कार्य सौंप सकता है जो कि राज्य की कार्यपालिका शक्ति के क्षेत्र में आता हो।” इसी संशोधन द्वारा राजप्रमुखों की व्यवस्था का सर्वेक्ष के लिए अन्त हुआ।

सविधान के द्वाँ संशोधन अधिनियम, १९५६ से अनुच्छेद ३३४ को संशोधित किया गया, जिसके फलस्वरूप, अनुसूचित वर्गों व जन-जातियों और अगल-भारतीयों के लिए आरक्षित स्थानों की व्यवस्था आगामी १० वर्षों के लिए बढ़ा दी गई। ६वें संशोधन अधिनियम, १९६० के अनुसार सविधान की प्रथम अनुसूची में परिवर्तन किया गया जिससे सन् १९५८ में भारत व पाकिस्तान सरकारों के बीच हुए समझौते के अनुसार भारत के कुछ क्षेत्रों का पाकिस्तान को सुगमतापूर्वक हस्तांतरण किया जा सका। १०वें संशोधन अधिनियम, १९६१ द्वारा दादरा और नगर हवेली के स्वतन्त्र क्षेत्रों का भारत के साथ एकीकरण किया गया और उनका प्रशासन राष्ट्रपति द्वारा बनाये गये विनियमों के अधीन रखा गया। ११वें संशोधन अधिनियम, १९६१ के अनुसार उप-राष्ट्रपति के चुनाव के लिए निर्वाचक-मण्डल के निर्माण हेतु मंसूदे के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक की आवश्यकता नहीं रही। इसी संशोधन द्वारा अनुच्छेद ६१ में यह परिवर्तन हुआ है कि राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति के चुनाव को इस आधार पर चुनौती न दी जायगी कि निर्वाचक मण्डल में चुनाव के समय कोई स्थान रिक्त था। १२वें संशोधन अधिनियम, १९६१

## ५. अब तक किये गये संशोधन

प्रथम संशोधन अधिनियम, १९५१—अनुच्छेद १६ में संशोधन के परिणाम-स्वरूप राज्य कानून द्वारा स्वातन्त्र्य अधिकार के प्रयोग पर राज्य की सुरक्षा, विदेशों से मित्रतापूर्ण सम्बन्ध, सार्वजनिक व्यवस्था, सदाचार के हित में अबदा न्यायालय के अबमान या अपराध को उकसाने के सम्बन्ध में उचित प्रतिबन्ध लगा सकेगा। अनुच्छेद ३१ के बाद अनुच्छेद ३१ (अ) और ३१ (ब) जोड़े गये हैं। ३१ (अ) के अनुसार राज्य का कोई भी ऐसा कानून जो राज्य द्वारा किसी की जमींदारी अथवा भूमि पर अधिकारों को अजित करने वाला हो इस आधार पर अर्बन्ध नहीं ठहराया जायेगा कि वह इस भाग में वर्णित अधिकारों का उल्लंघन करता है। ३१ (ब) के द्वारा नवी अनुसूची में सम्मिलित कानूनों को अर्बन्ध नहीं ठहराया जायेगा। इस अनुसूची में विभिन्न राज्यों के विधान-मण्डलों द्वारा पास किये गये जमींदारी उन्मूलन सम्बन्धी कानून दिये गये हैं।

दूसरे संशोधन अधिनियम, १९५२ द्वारा अनुच्छेद ८१ के संशोधन (१) (ब) में यह परिवर्तन हुआ है—'जनसंख्या के प्रति ७,५०,००० के लिये एक सदस्य से कम नहीं' शब्दों को हटा दिया गया है। तीसरे संशोधन अधिनियम, १९५४ ने ७वीं अनुसूची की तीसरी सूची में ३३वें स्थान पर अन्य वस्तुओं के नाम सम्मिलित किये हैं। चौथे संशोधन अधिनियम, १९५५ ने अनुच्छेद ३१ व ३१ (अ) में फिर संशोधन किया है। अनुच्छेद ३१ के खण्ड २ के स्थान पर यह खण्ड रखा गया है—“कोई भी सम्पत्ति अनिवार्य रूप से सिवाय सार्वजनिक प्रयोजन के लिये अजित न की जायेगी और न ही सिवाय ऐसे कानून द्वारा, जो सम्पत्ति के अर्जन के लिये प्रतिकर की व्यवस्था करे और जो या तो प्रतिकर की राशि नियत करे या उन सिद्धान्तों और ढंग को स्पष्ट करे जिनके अनुसार प्रतिकर निर्धारित किया तथा दिया जायेगा और ऐसे किसी कानून के विरुद्ध किसी न्यायालय में इस आधार पर कोई कार्यवाही न की जा सकेगी कि उसके द्वारा की गई प्रतिकर व्यवस्था अर्थात्त है।

पाँचवें संशोधन अधिनियम, १९५५ ने अनुच्छेद ३ के इस उपबन्ध (provision) में कि राज्यों की सीमाओं में परिवर्तन सम्बन्धी कोई भी विधेयक सदन के किसी सदन में राष्ट्रपति की पूर्ण सिफारिश के बिना पेश न किया जायेगा और यदि ऐसे विधेयक का सम्बन्ध स्वशासित राज्यों की सीमाओं व नामों से हुआ हो तो राष्ट्रपति को उस पर सम्बन्धित राज्य या राज्यों के विधान-मण्डलों के मत को जानना अनिवार्य होगा, यह परिवर्तन किया है कि राष्ट्रपति ऐसा करने के लिये समय की सीमा निर्धारित कर सकता है। इस संशोधन के परिणामस्वरूप ही राज्य पुनर्गठन का कार्य निश्चित अर्बन्ध के भीतर पूर्ण हो सका। छठे संशोधन अधिनियम, १९५६ के द्वारा सातवीं अनुसूची में सधीय सूची के ६२ अक्ष के बाद ६२ (अ) जोड़ा गया है जो इस प्रकार है—“समाचार-पत्रों के अतिरिक्त अन्य वस्तुओं की विक्री और खरीद पर कर जहाँ कि ऐसी विक्री और खरीद अन्तर्राज्य व्यापार या

वाणिज्य के सम्बन्ध में हो।" इसको ध्यान में रखकर राज्य सूची के घन ५४ में भी उपयुक्त परिवर्तन हुआ है।

सातवाँ संशोधन अधिनियम, १९५६ सबसे अधिक महत्वपूर्ण और विस्तृत है; क्योंकि इसके द्वारा राज्यों के पुनर्गठन सम्बन्धी अनेक संशोधन किये गये हैं। सर्वप्रथम, संविधान की प्रथम अनुसूची में परिवर्तन करके विभिन्न पुनर्गठित राज्यों की सीमाओं का उल्लेख किया गया है तथा मधीय क्षेत्रों की सीमाओं को भी बताया गया है। दूसरे, सम्बन्धित अनुच्छेदों में संशोधन आदि करके चौथी अनुसूची में राज्य सभा में विभिन्न राज्यों के प्रतिनिधियों की संख्या में आवश्यक परिवर्तन हुये हैं। अब राज्य सभा में राज्यों और मधीय क्षेत्रों के कुल प्रतिनिधियों की संख्या बढ़कर २२० हो गई है। इसी प्रकार लोकसभा की रचना के सम्बन्ध में आवश्यक परिवर्तन हुये हैं। ऐसे ही परिवर्तन विभिन्न राज्यों की विधान सभाओं की रचना, उच्च न्यायालयों के सगठन व अधिकार-क्षेत्र आदि के सम्बन्ध में हुये हैं। भाग 'ग' के राज्यों के स्थान पर मधीय क्षेत्रों के प्रशासन सम्बन्धी अनुच्छेदों २३६ व २४० में आवश्यक परिवर्तन किये गये हैं। इस संशोधन द्वारा अनुच्छेद २५८ के बाद अनुच्छेद २५८ (अ) और जोड़ा गया है, जो इस प्रकार है—“संविधान में अन्य व्यवस्था के रहते हुये किसी राज्य का गवर्नर भारत सरकार की सहमति से भारत सरकार अथवा उसके अधिकारियों को शर्त सहित अथवा रहित किसी भी ऐसे मामले के बारे में कार्य सौंप सकता है जो कि राज्य की कार्यपालिका शक्ति के क्षेत्र में आता हो।” इसी संशोधन द्वारा राजप्रमुखों की व्यवस्था का सदैव के लिए अन्त हुआ।

संविधान के ८वें संशोधन अधिनियम, १९५६ से अनुच्छेद ३३४ को संशोधित किया गया, जिसके फलस्वरूप, अनुसूचित वर्गों व जन-जातियों और आम्ल-भारतीयों के लिए आरक्षित स्थानों की व्यवस्था आगामी १० वर्ष के लिए बढ़ा दी गई। ९वें संशोधन अधिनियम, १९६० के अनुसार संविधान की प्रथम अनुसूची में परिवर्तन किया गया जिससे सन् १९५८ में भारत व पाकिस्तान सरकारों के बीच हुए समझौते के अनुसार भारत के कुछ क्षेत्रों का पाकिस्तान को सुगमतापूर्वक हस्तांतरण किया जा सका। १०वें संशोधन अधिनियम, १९६१ द्वारा दादरा और नगर हवेली के स्वतन्त्र क्षेत्रों का भारत के साथ एकीकरण किया गया और उनका प्रशासन राष्ट्रपति द्वारा बनाये गये विनियमों के अधीन रखा गया। ११वें संशोधन अधिनियम, १९६१ के अनुसार उप-राष्ट्रपति के चुनाव के लिए निर्वाचक-मण्डल के निर्माण हेतु सदन के दोनों सदनों की समुक्त बैठक की आवश्यकता नहीं रही। इसी संशोधन द्वारा अनुच्छेद ६१ में यह परिवर्तन हुआ है कि राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति के चुनाव को इस आधार पर चुनौती न दी जायगी कि निर्वाचक मण्डल में चुनाव के समय कोई स्थान रिक्त था। १२वें संशोधन अधिनियम, १९६१

के द्वारा गोआ, डामन और ड्यू का भारतीय सभ में २० दिसम्बर १९६१ से एकीकरण हुआ और उन्हें ७वां संधीय क्षेत्र बनाया गया है।

१३वें संशोधन अधिनियम, १९६२ के द्वारा नागालैण्ड (१६वें राज्य) की रचना हुई और उसने नागाओं के लिए कुछ विविष्ट रक्षण की व्यवस्था की। इसके अनुसार, संविधान के अन्य उपबन्धों के रहते हुए भी, नागाओं के सामाजिक और धार्मिक प्रथाओं, नागाओं के प्रथागत कानून और प्रक्रिया, नागाओं के प्रथागत कानून के अनुसार निर्णयों को अन्तर्ग्रस्त करने वाले व्यवहार और दण्ड न्याय और भूमि तथा उसके साधनों के स्वामित्व व हस्तांतरण के बारे में ससद का कोई भी कानून नागालैण्ड राज्य में तब तक लागू न होगा जब तक कि नागालैण्ड राज्य की विधान सभा संकल्प द्वारा ऐसा निर्णय न करे। इस संशोधन ने नागालैण्ड के गवर्नर को कुछ विशेष उत्तरदायित्व (special responsibilities) भी प्रदान की है।

१४वें संशोधन अधिनियम, १९६२ ने पुरानी फ्रांसीसी वस्तियों के भारत में निगमन से लिए व्यवस्था की, जिन्हें पाण्डीचेरी नाम दिया गया। उसने संधीय क्षेत्रों से लिए लोकसभा में स्थानों की संख्या २० से बढ़ाकर २५ कर दी। उसी संशोधन द्वारा एक नया अनुच्छेद २३६ (प्र) जोड़ा गया, जिसके अन्तर्गत कई संधीय क्षेत्रों में स्थानीय विधान सभाओं और मंत्रि-परिषदों की रचना की गई।

१५वें (संशोधन) अधिनियम, १९६३ के मुख्य प्राविधान इस प्रकार हैं—  
(१) इसने संविधान की धारा ३११ को इस प्रकार संशोधित किया है कि नागरिक संवको के विरुद्ध विभागीय कार्यवाही के लिए केवल एक बार ही जांच (inquiry) की जायेगी। (२) राष्ट्रपति को यह शक्ति मिली है कि वह भारत के मुख्य न्यायाधिपति से मन्त्रणा करने के बाद सर्वोच्च अथवा उच्च न्यायालय के किसी भी ऐसे न्यायाधीश की आयु निर्धारित कर सकेगा जिसके विषय में कोई सन्देह उत्पन्न हो, और (३) उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों के पद से निवृत्ति की आयु ६० के स्थान पर ६२ वर्ष हो गई। संविधान के १६वें (संशोधन) अधिनियम १९६३ के अन्तर्गत राज्य सरकारों को यह शक्ति प्राप्त हुई है कि वे ऐसी सभी कार्यवाहियों पर प्रतिबन्ध लगा सकेगी जिनका उद्देश्य देश की एकता को खंडित करना हो और वे राजनैतिक दलों द्वारा भारतीय सभ से पृथक् होने को चुनाव का प्रश्न बनाने की मनाही कर सकती है। धारा ३८ और १७३ तथा तीसरी अनुसूची में दिये गये शपथ के रूपों को इस प्रकार संशोधित किया गया है कि ससद व राज्यों के विधान-मण्डलों के लिए प्रत्येक उम्मीदवार, मध्य व राज्यों के मंत्रियों, मंसद व राज्यों से विधान-मण्डलों के सदस्यों, सर्वोच्च व उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों और भारत के निवन्त्रक व महालेखा परीक्षक को भारत की प्रभुता व अखण्डता (integrity) बनाये रखने की शपथ लेनी पड़े।

१७वें संशोधन अधिनियम, १९६४ द्वारा सरकार को बिना प्रतिकर दिये उस भूमि का अर्जन करने से रोक दिया गया है जिस पर कोई व्यक्ति स्वयं

खेती कर रहा है और जो उस समय लागू भूमि रखने की अधिकतम सीमा के भीतर है। १८वें संशोधन अधिनियम, १९६६ के अनुसार पंजाब का भाषायी आधार पर पुनर्गठन हुआ और पंजाब व हरयाना दो पृथक राज्यों के साथ प्रथम नवम्बर, १९६६ को चण्डीगढ़ संघीय क्षेत्र का निर्माण हुआ तथा पंजाब के कुछ पहाड़ी क्षेत्रों को हिमाचल प्रदेश में मिलाया गया।

१९वें संशोधन अधिनियम, १९६६ ने अनुच्छेद ३२४ (१) में से ये शब्द निकाल दिये . 'ससद या राज्य विधान-मण्डलों के निर्वाचनों के या उनसे सम्बन्धित सन्देशों और विवादों के निर्णय के लिए निर्वाचन अधिकरणों की नियुक्ति समेत'। इस संशोधन के पास हो जाने से अब निर्वाचन याचिकाओं की मुनवाई सीधे उच्च न्यायालयों में होगी और याचिका दाताओं को सर्वोच्च न्यायालय में अपील करने का भी अधिकार होगा। २०वें संशोधन अधिनियम, १९६६ ने उन न्यायिक पदाधिकारियों की, जिनकी नियुक्ति सर्वोच्च न्यायालय द्वारा प्रभावित घोषित कर दी गई थी, नियुक्तियों, तंनातियों (postings), तवादलों और उनके द्वारा दिये गये निर्णयों, आज्ञातियों, सजाओं तथा अन्य आदेशों को वैध कर दिया।

२१वें संशोधन अधिनियम, १९६६ के द्वारा सिन्धी भाषा को भी सविधान की ८वीं अनुसूची में सम्मिलित कर दिया गया है। २२वें संशोधन अधिनियम, १९६६ ने निर्वाचन सम्बन्धी कानून में परिवर्तन किये, जैसे निर्वाचन अधिकरणों (election tribunals) की समाप्ति।

### ६. नागरिक सेवाएँ

स्वाधीनता से पूर्व सेवाओं की स्थिति—ब्रिटिश शासन-काल के आरम्भ में सभी उच्च अधिकारी ब्रिटेन के निवासी होते थे, जिन्हें ईस्ट इण्डिया कम्पनी के सचालक नामजद किया करते थे। सन् १८०६ में भारत भेजे जाने वाले अधिकारियों के प्रशिक्षण के लिये इंग्लैंड में एक कालिज खोला गया था। उच्च सरकारी नौकरियों में भारतीयों को स्थान न दिये जाने से देशवासियों में नाराजगी फैलनी स्वाभाविक ही थी। भारतीयों को सन् १८३३ के चार्टर एक्ट में प्रथम बार यह आश्वासन दिया गया था कि किसी भारतीय को अपने धर्म, जन्म-स्थान, वंश अथवा रंग में से किसी आधार पर भी कम्पनी के अधीन किसी पद को पाने से वंचित नहीं किया जायेगा; परन्तु जब तक सरकार ने भारतीयों को उच्च पदों पर नियुक्त करने के हेतु कोई निश्चित नीति न अपनाई थी। सन् १८५३ में इंग्लैंड में आने वाले अधिकारियों की छाँट के लिये प्रतियोगी परीक्षा आरम्भ की गई और अग्रे चलकर गुरु में दो-चार भारतीयों को इण्डियन सिविल सर्विस में नामजद किया गया। भारतीयों को भी परीक्षा में भाग लेने के लिये इंग्लैंड जाना पड़ता था। इण्डियन सिविल सर्विस में भारतीयों को सन् १९२० तक बहुत कम स्थान दिये गये। सन् १९१९ के कानून के अन्तर्गत प्रान्तों में द्वैध शासन-प्रणाली लागू हुई और मंत्रियों को कुछ विभागों का अध्यक्ष बनाया गया। इण्डियन सिविल सर्विस के सदस्यों के हिन्दो

के संरक्षण का विशेष उत्तरदायित्व गवर्नरों पर छोड़ा गया। उच्च सरकारी पदों पर अधिक भारतीयों की नियुक्ति हो, इस मांग पर विचार करने के लिये सन् १९२३ में ली कमीशन नियुक्त किया गया, जिसकी सिफारिशों के आधार पर भारतीयों को इम्पीरियल सेवाओं (Imperial Services) में कुछ स्थान प्रदान किये गये तथा विभिन्न प्रकार की सेवाओं में उनका अनुपात नियत कर दिया गया। अगले वर्ष भारत सरकार ने एक पब्लिक सर्विस कमीशन भी नियुक्त किया।

सन् १९३५ के भारतीय शासन अधिनियम के अन्तर्गत प्रान्तों में प्रान्तीय स्वराज्य स्थापित हुआ; परन्तु इम्पीरियल सेवाओं के भारतीयकरण (Indianisation) की दिशा में कोई विशेष प्रगति नहीं हुई और भारत-मन्त्री द्वारा नियुक्त पदाधिकारियों के हितों के संरक्षण का विशेष उत्तरदायित्व गवर्नरों के ऊपर रहा। अन्त में १५ अगस्त १९४७ को भारत के स्वतन्त्र होने पर भी इण्डियन सिविल सर्विस के उच्च पदाधिकारियों को नई सरकार ने यह आश्वासन दिया कि उनके वेतन और भत्ते आदि में कोई कमी न की जायगी। फिर भी अधिकतर अंग्रेज भारत सरकार की सेवा से अलग हो गये और समाज में उच्च पदाधिकारियों की एकदम बड़ी कमी अनुभव हुई। स्वतन्त्रता मिलने पर इण्डियन सिविल सर्विस के स्थान पर भारतीय प्रशासन सेवा (Indian Administrative Service) की स्थापना हुई। इसमें प्रतिযোগी परीक्षा द्वारा साधारण भरती के अतिरिक्त उच्च अधिकारियों की कमी पूरी करने के लिये बि. ए भरती भी की गई।

ब्रिटिश शासन काल में सरकारी नौकरियाँ चार वर्गों में विभाजित थीं—अखिल भारतीय सेवाएँ, प्रान्तीय सेवाएँ, केन्द्रीय सेवाएँ और अधीन सेवाएँ। प्रथम वर्ग के सदस्यों की भरती भारत-मन्त्री द्वारा की जाती थी। उनके अनेक सदस्य प्रान्तीय सरकारों के अन्तर्गत उच्च पदों पर आसीन थे। उन सेवाओं के सदस्यों को बहुत ऊँचे वेतन, भत्ते और विशेषाधिकार प्राप्त थे। उनमें से इण्डियन सिविल सर्विस के सदस्य केन्द्र तथा प्रान्तों के सभी प्रशासनिक विभागों में ऊँचे पदों पर कार्य करते थे। वे योग्य व अनुभवी होते थे, परन्तु उनकी इस आधार पर कड़ी आलोचना की जाती थी कि उनमें से अधिकतर न तो इण्डियन (भारतीय) थे, न विनीत थे, (क्योंकि उनमें तो बहुत अकड़ थी) और न सेवक ही थे (क्योंकि वे अपने को जनता का सेवक न समझते थे)। वास्तव में, इण्डियन सिविल सर्विस की प्रभुता देश में स्थापित थी और वही नीति निर्धारण करती थी। दूसरे वर्गों की सेवाओं—प्रान्तीय सेवाओं—में प्रान्तीय सरकारों द्वारा भरती की जाती थी और उनके सदस्य मध्य श्रेणी के सभी पदों पर नियुक्त होते थे। केन्द्रीय सेवाओं पर पूरा अधिकार व नियन्त्रण केन्द्रीय सरकार का था—उनमें रेलों, डाक, तार, तटकर (Customs) आदि विभागों के शासन-अधिकारी सम्मिलित थे। उच्च अधिकारियों के अधीन लाखों कर्मचारियों की भरती भी केन्द्रीय व प्रान्तीय सरकारों द्वारा की जाती थी। ब्रिटिश शासन-काल में सरकारी नौकरियों के मुख्य दोष ये थे—(१) उच्च अधिकारियों की भरती व



नियन्त्रण के सभी अधिकार भारत-मन्त्री को प्राप्त थे; (२) सरकारी सेवाओं के हितों के संरक्षण का विशेष उत्तरदायित्व गवर्नर-जनरल व गवर्नरों पर था जिस कारण वे उत्तरदायी मंत्रियों की नीति में पूर्ण सहयोग नहीं देते थे; (३) उच्च सरकारी अधिकारियों को अत्यधिक ऊँचे वेतन दिये जाते थे, जबकि निम्न श्रेणियों के कर्मचारियों को बहुत कम वेतन मिलता था; और (४) उन सेवाओं का सबसे बड़ा दोष साम्प्रदायिक आधार पर नियुक्त किया जाना था।

### भारत के संविधान में सार्वजनिक सेवाओं सम्बन्धी उपबन्ध

प्रजातन्त्र में यह स्वीकार किया जाता है कि जनता अपने निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा शासन चलाती है; अतः यह स्पष्ट है कि वे अधिकारी और कर्मचारी जो प्रशासन कार्यों का संचालन करते हैं जनता अर्थात् विधान-मण्डलों के अधीन होने चाहिये। इसीलिये संविधान में कहा गया है कि सभ सरकार और राज्य सरकारों के अधीन सेवाओं में भरती किये जाने वाले व्यक्तियों की भरती और उनकी सेवा की शर्तें सभ या राज्य के विधान-मण्डल ही कानून द्वारा निर्धारित करेंगे। सभी अखिल भारतीय सेवाओं—सैनिक तथा नागरिक—के सदस्य अपने पदों पर राष्ट्रपति के प्रसाद पर्यन्त (During the pleasure of the President) ही रह सकते हैं; ऐसे ही राज्य-सरकारों के अधीन सेवाओं के सदस्य गवर्नर के प्रसाद-पर्यन्त रह सकते हैं। इसका व्यवहार में यही अर्थ है कि सरकारी सेवकों को अपने पदों से केवल अस्वस्थता, अनुशासन भंग अथवा कर्तव्य न पालन करने के गम्भीर दोष के आधार पर ही पद-निवृत्ति (retirement) के पूर्व हटाया जा सकता है। संविधान में यह भी कहा गया है कि कोई नागरिक (सार्वजनिक) सेवा का सदस्य अपने पद से तब तक नहीं हटाया जायेगा अथवा उसके पद की अवधि नहीं की जायेगी जब तक कि उसके विरुद्ध की जाने वाली कार्यवाही के सम्बन्ध में उसे अपने बचाव के लिए उचित अवसर न दिया जाए। इस प्रकार सरकारी सेवाओं के सदस्यों को उनके पदों की सुरक्षा का पूर्ण आश्वासन दिया गया है। संविधान में लोक-सेवा की आधारभूत बातों—पदावधि, अधिकार, वेतनादि, विशेषाधिकार और भरती का ढंग आदि—के विषय में यह ध्यान रखा गया है कि जन-कल्याणकारी राज्य के प्रशासन-तन्त्र की ओर योग्य, ईमानदार और व्यापक दृष्टि-सम्पन्न व्यक्ति आकृष्ट हों। इसमें सरकारी नौकरियों के सम्बन्ध में अवसर की समता की सब के लिये गारन्टी की गई है, परन्तु अनुसूचित जातियों और जन जातियों के बारे में अपवाद रखा गया है। सेवाओं और पदों के लिये नियुक्तियों के बारे में उनके दावों पर प्रशासन में कुशलता की रक्षा का ध्यान रखते हुए विचार किया जायेगा।<sup>5</sup>

वर्तमान सार्वजनिक सेवाओं का वर्गीकरण—संविधान में कहा गया है कि यदि राज्य-सभा अपने प्रस्ताव द्वारा घोषित करे कि राष्ट्रीय हित में एक या अधिक

प्रकार की अखिल-भारतीय सेवाएँ सभ्य व राज्यों के लिये स्थापित की जायें, तो संसद कानून द्वारा उन्हें स्थापित कर सकती है, परन्तु इस सम्बन्ध में राज्य-सभा का प्रस्ताव कुल उपस्थित सदस्यों के दो-तिहाई मतों से पास होना आवश्यक है। अब भारतीय संघ में तीन प्रकार की सेवाएँ हैं—एक वे जो केवल सभ्य सरकार के अधीन हैं, दूसरी वे जो राज्यों के अधीन हैं और तीसरी वे जो सभ्य तथा राज्यों दोनों के ही अधीन कार्य करेंगी। साधारण रूप में ऐसा ही स्वाधीनता से पूर्व था। अखिल भारतीय सेवाओं का उद्देश्य सभ्य तथा राज्यों के अधीन सभी उच्च व महत्वपूर्ण पदों के लिये अधिकारियों की व्यवस्था करना है। उनकी भरती अखिल भारतीय आधार पर होती है। अतः उनमें प्राप्ति है कि वे प्रशासन में उच्च स्तर तथा कार्य-कुशलता का परिचय देंगी। इन व्यवस्था का लाभ यह भी है कि इससे सभ्य की एकता मुट्ठ रहेगी तथा राष्ट्रीयता की भावना में वृद्धि होगी। इन सेवाओं में भारतीय प्रशासन सेवा (Indian Administrative Service), भारतीय पुलिस सेवा, भारतीय प्रशासन सेवा (Indian Accounts and Audit Service) इत्यादि प्रमुख हैं।

अखिल भारतीय सेवाओं के लिये प्रतिवर्ष संघीय लोक-सेवा आयोग एक सम्मिलित प्रतियोगी परीक्षा करता है—इण्डियन एडमिनिस्ट्रेटिव सर्विस, इण्डियन फोरिन सर्विस, इण्डियन पुलिस, इण्डियन ऑडिट एण्ड एकाउण्ट्स सर्विस, इण्डियन एकाउण्ट्स सर्विस, इण्डियन रेलवे सर्विस, इत्यादि। इन सेवाओं में से अधिकतर परीक्षाओं के लिये परीक्षार्थियों (candidates) की आयु २१ और २४ वर्ष के बीच में होनी चाहिए, परन्तु अनुसूचित वर्गों व जन-जातियों के लिये कुछ श्रेणियों की सरकारी सेवाओं में ऊपर की सीमा २७ वर्ष है।

केन्द्रीय सेक्रेटेरियट की सेवाएँ—इन सेवाओं में सहायक (Assistant) पद से लेकर ग्रण्डर-सेक्रेटरी के पद तक के सभी पद आते हैं। सन् १९४८ की योजना के अन्तर्गत इन सेवाओं को अग्रलिखित चार श्रेणियों में पुनर्गठित किया गया है—ग्रण्डर-सेक्रेटरी, सुपरिन्टेंडेंट, असिस्टेंट सुपरिन्टेंडेंट और असिस्टेंट। इन सेवाओं के लिए भरती लिखित परीक्षा अथवा इण्टरव्यू अथवा दोनों प्रकार से सघीय लोक-सेवा आयोग द्वारा की जाती है। ऊपर की सेवाओं में पाली स्थानों की पूर्ति, पदोन्नति तथा नई भरती दोनों ही प्रकार से होती है।

राज्य सेवाएँ—यद्यपि भारतीय प्रशासन सेवा (Indian Administrative Service) और भारतीय पुलिस सेवा (Indian Police Service) को राज्य में उच्च प्रशासनिक व पुलिस पदों की आवश्यकताओं के आधार पर संगठित किया गया है और इन सेवाओं के सदस्य विभिन्न विभागों व जिलों में प्रायः सभी उच्च स्थानों पर नियुक्त होते हैं, फिर भी प्रत्येक राज्य में राज्य की सेवाओं के लिये भी व्यवस्था है। राज्य की सेवाएँ राज्य के अधीन अन्य विभागों तथा प्रशासन व

पुलिस विभागों में अधीन स्थान पर कार्य करती है। राज्य की सेवाओं में भी सबसे महत्वपूर्ण स्थान प्रशासन शाखा (administration branch) का है। तहसीलों के अधिकारी (sub-divisional magistrates), राज्य प्रशासन सेवा (State) के सदस्य हैं। अन्य दो महत्वपूर्ण सेवाएँ पुलिस और न्याय विभाग की हैं। इनके अतिरिक्त विभिन्न विभागों में प्राविधिक तथा विशेष ज्ञान प्राप्त व्यक्तियों की भरती की जाती है। राज्य के प्रशासन में अन्य प्रमुख विभाग ये हैं—सार्वजनिक निर्माण कार्य, कृषि, वन, सिंचाई, सार्वजनिक स्वास्थ्य, शिक्षा, रजिस्ट्रेशन, सहाकारिता, सामुदायिक विकास, पंचायत आदि। इन सेवाओं के सदस्यों को सविधान में दिये गये सभी संरक्षण (safeguards) प्राप्त हैं, किन्तु उनकी सेवा सम्बन्धी शर्तें राज्य सरकार द्वारा बनाये गये कानून और उसके अधीन बने विनियम से विनियमित होती हैं।

**लोक-सेवा आयोग**—भारत के सविधान के अन्तर्गत एक सघीय लोक-सेवा आयोग तथा विभिन्न राज्यों के लिए अलग-अलग लोक-सेवा आयोग बनाने की व्यवस्था है। सघीय लोक-सेवा आयोग के सभापति और सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्र-पति करता है। राज्य लोक-सेवा आयोग के सभापति और सदस्यों की नियुक्ति उस राज्य का राज्यपाल करता है। सविधान का यह भी आदेश है कि प्रत्येक लोक-सेवा आयोग के सदस्यों में जहाँ तक हो सके, आधे व्यक्ति ऐसे होने चाहियें जो अपनी नियुक्ति के समय भारत या राज्य सरकार के अधीन कम से कम दस वर्ष तक कोई पद धारण कर चुके हों। राज्य के लोक-सेवा आयोग का सदस्य पद-पहले से ६ वर्ष की अवधि तक अथवा ६० वर्ष की आयु तक, जो भी इनमें से पहले हो, अपना पद धारण करेगा। नवीय लोक सेवा आयोग का सदस्य पद-हटाया भी जा सकता है—किसी भी आयोग के सभापति या सदस्य को केवल राष्ट्रपति के आयोग के सभापति या सदस्य को केवल हटाया जा सकता है, हटाने का आधार कदाचार (misconduct) होगा और ऐसा तभी किया जा सकेगा, जबकि उस मामले को सर्वोच्च न्यायालय को सौंपा जाय और वह इस प्रकार की सिफारिश करे। परन्तु इस बीच में जबकि किसी के विरुद्ध जांच चल रही हो संघ व सयुक्त आयोग के सदस्यों को राष्ट्रपति निलम्बित (suspend) कर सकता है और राज्य आयोग के सदस्य को इसी प्रकार सम्बन्धित गवर्नर निलम्बित कर सकता है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति इनके सभापतियों अथवा सदस्यों को केवल अपने आदेश द्वारा अप्रतिष्ठित आधारों पर हटवा सकता है—(अ) यदि उसे अधिकार प्राप्त न्यायालय दिवालिया माने, (आ) वह अपने पद के अतिरिक्त किसी दूसरे लाभ के पद पर कार्य करने लगे, (इ) मस्तिष्क या शरीर की असमर्थता के कारण यदि वह राष्ट्रपति की सम्मति में अपने पद के अयोग्य हो

गया हो। साथ ही कोई भी सदस्य अपनी कार्याधि पूर्ण होने पर फिर से नियुक्त नहीं किया जा सकता।

राष्ट्रपति तथा गवर्नरों को अपने अधीन आयोगों में सम्बन्धित इन बातों के विषय में नियम निर्धारण के अधिकार प्राप्त हैं (अ) सदस्यों की संख्या और उनकी सेवा की शर्तों, (आ) उनके अधीन कर्मचारियों व उनकी सेवा की शर्तों, परन्तु आयोग के किसी सदस्य की सेवा की शर्तों में उनके कार्यकाल में कोई ऐसा परिवर्तन नहीं किया जा सकता जिसके परिणामस्वरूप उसे हानि पहुँचे। आयोग की सदस्यता समाप्त होने पर—(१) सच लोक सेवा आयोग का सभापति सरकार के अधीन कोई वैतनिक पद प्राप्त नहीं कर सकता। (२) राज्य आयोग का सभापति केवल सच लोक सेवा आयोग का सभापति अथवा सदस्य नियुक्त हो सकता है। (३) सच लोक सेवा आयोग का कोई सदस्य केवल सच या राज्य के किसी लोक-सेवा आयोग का सभापति-पद ग्रहण कर सकता है। (४) किसी राज्य लोक-सेवा आयोग का सदस्य भी केवल सच लोक-सेवा आयोग या अन्य किसी राज्य लोक-सेवा आयोग का सभापति अथवा सदस्य बन सकता है। इन शर्तों का सरल तात्पर्य यह है कि लोक सेवा आयोगों के सदस्यों को कोई अन्य प्रकार के सरकारी पद नहीं मिल सकते। परन्तु पद-निवृत्ति के बाद वे विधानमण्डलों के सदस्य अवश्य चुने जा सकते हैं। इस अनुच्छेद के अनुसार उनके सार्वजनिक जीवन का प्रायः अन्त ही हो जाता है। वास्तव में लोक सेवा आयोगों की स्वतंत्रता को सुरक्षित बनाये रखने का यह एक प्रयत्न है। उनका व्यय भी सम्बन्धित नरकारों की संचित निधियों पर भारित है। इसके द्वारा उनकी स्वतंत्रता व निष्पक्षता स्थिर रह सकेंगी, ऐसा विश्वास किया जा सकता है।

लोक सेवा आयोगों के कार्य—इनका प्रथम कर्तव्य अपने अधीन सेवाओं में नियुक्तियाँ करने के हेतु परीक्षाओं की व्यवस्था करना है। इन आयोगों से निम्नलिखित विषयों में परामर्श लेना आवश्यक है।

(अ) नागरिक सेवाओं और पदों के नियम भरती से सम्बन्धित सभी मामलों पर, (आ) इन सेवाओं और पदों पर नियुक्तियाँ करने में किन सिद्धान्तों का पालन किया जाय तथा पदोन्नति और तबादले के क्या सिद्धान्त हों, (इ) सरकारी सेवकों में अनुशासन सम्बन्धी सभी मामलों पर, (ई) किसी भी सरकारी सेवक द्वारा या उसकी ओर से किसी भी दावे पर, जैसे उसके विरुद्ध सरकारी अधिकारी की हैसियत से किये गये किसी कार्य के सम्बन्ध में चलाई गई किसी भी न्यायिक कार्यवाही का व्यय सच अथवा राज्य सरकार के कोष से दिया जाये या नहीं, और (उ) राष्ट्रपति अथवा गवर्नरों द्वारा जो मामला सम्बन्धित आयोगों का भेजा जाय उसके विषय में परामर्श देना इन आयोगों का कर्तव्य है।

परन्तु राष्ट्रपति और गवर्नरों को अपने अधीन आयोगों के विषय में ऐसे नियम बनाने की शक्ति भी मिली है, जिसके अनुसार वे निर्धारित मामलों को साधारणतः अथवा विशेषतः आयोगों के परामर्श की सीमा से बाहर रख सकते हैं। साथ ही विधान मण्डलों को अपने अधीन सेवाओं के विषय में सम्बन्धित आयोगों को प्रतिरिक्त कृत्य सौंपने के लिये कानूनी व्यवस्था करने की शक्ति भी प्राप्त है। सविधान में यह भी व्यवस्था है कि प्रत्येक लोक सेवा आयोग अपने कार्यों की वार्षिक रिपोर्टें राष्ट्रपति अथवा गवर्नर को दे और राष्ट्रपति व गवर्नर उन रिपोर्टों को अपनी ओर से स्मृति-पत्र सहित सम्बन्धित विधान-मण्डलों के सामने रखवायें। स्मृति-पत्र में ऐसे मामलों का उल्लेख भी किया जाता है जिसमें कि सरकारों ने आयोगों के परामर्श को न माना हो और साथ में न मानने के कारण भी दिये जाते हैं।

सेवा सम्बन्धी शर्तों का विनियमन और मूल अधिकार—सविधान द्वारा विधान-मण्डलों को सार्वजनिक सेवाओं की शर्तों के विषय में नियम बनाने के अधिकार मिले हैं, किन्तु प्रश्न यह है कि क्या वे इन नियमों द्वारा उनके मूल अधिकारों के उपभोग पर सीमाये लगा सकते हैं? अर्थात् क्या सरकारी नौकर होने के कारण उनकी भाषण, लेखन व सगठन की स्वतन्त्रता को सीमित किया जा सकता है? अन्य देशों में भी उनके राजनैतिक कार्यवाहियों में भाग लेने के प्रश्न उठे हैं और उनके निर्णय हुये हैं। ब्रिटेन में सरकारी नौकरों को मतदान करने का अधिकार है, किन्तु वे सक्रिय रूप से किसी भी राजनैतिक कार्यवाही में भाग नहीं ले सकते। वही से सार्वजनिक सेवाओं की राजनीति के प्रति तटस्थता की प्रथा चली जो ससदीय पद्धति में आवश्यक और प्रति उपयोगी है। उची प्रथा को हमारे देश में माना गया है किन्तु इस विषय में एन० आर० पिल्ले का मत इस प्रकार है, किन्तु यह सम्भव नहीं कि आज का नागरिक सेवक राजनैतिक प्रश्नों पर अपने विचार न रखता हो। प्रत्येक नागरिक को, उसका व्यवसाय कुछ भी हो, अपने राजनैतिक मतों को रखने और विकसित करने का अधिकार है, परन्तु विद्याधियों की भाँति प्रत्येक नागरिक सेवक का यह कर्तव्य है कि वे राजनैतिक दलबन्दी में न पड़े और न ही ऐसे कार्य में सक्रिय भाग लें। सीमाग्यवय हमारे देश में तो कल्याणकारी राज्य का ध्येय ऐसा है जिस पर कोई मतभेद नहीं है।”

सन् १९१९ के भारतीय शासन अधिनियम के काल से ही यह नियम चला आ रहा है कि कोई भी सरकारी व्यक्ति किसी भी राजनैतिक आन्दोलन व चुनाव आदि कार्यों में किसी दल की सहायता न करेंगे, जहाँ तक कि सरकारी सेवक के ऊपर निर्भर व्यक्ति (dependent) का सम्बन्ध है उसे भी ऐसी कार्यवाहियों में भाग लेने का अधिकार न था। परन्तु अब ऐसा नहीं है। सरकारी नौकर चुनावों में खड़े भी नहीं हो सकते थे। नयुक्त राज्य अमरीका में भी विधानमण्डल सरकारी

सेवकों के राजनैतिक आचार को उचित (reasonable) सीमा में रखने के हेतु नियम बना सकते हैं, जिससे कि वे अपने सरकारी कर्तव्यों का पालन कुशलता से ईमानदारी से कर सकें और अनुशासन भी कायम रख सकें। अतः जबकि प्रत्येक नागरिक को भाषण व लेखन की स्वतन्त्रता है, कोई भी सरकारी सेवक राजनीतिक भाषण नहीं दे सकता। इसे मूल अधिकार का सीमित करना नहीं बल्कि सरकारी सेवा को नियमित करना समझा जाता है और यह उचित है। उन देशों में भाँति भारत में भी सरकारी मदस्यों को अपने मगठन बनाने के अधिकार हैं, जो उनकी माँगों को समय-समय पर सरकार के सामने रखते हैं। नियमों के अनुमति नोटिस आदि देने पर वे हड़ताल करने का भी अधिकार रखते हैं। परन्तु आवश्यक सेवाओं (essential services) के सदस्यों के ऐसे अधिकार (जैसा कि राज्यों में सुरक्षा और जनहित में आवश्यक है) अधिक सीमित और प्रतिबन्धित है। अतः तो यह हो कि प्रजातन्त्र में सरकारी सेवकों से सम्बन्धित विभिन्न प्रश्नों के लिये उनके प्रतिनिधियों के परामर्श में किये जाने चाहिये। इस दृष्टि से भारत सरकार ब्रिटेन की व्हीटले कौंसिल (Whitley Council) के नमूने पर विभिन्न सरकारी विभागों में सरकारी पक्ष और सेवकों के पक्ष के समान प्रतिनिधित्व के आकार पर आपसी विमर्श द्वारा विवादप्रस्त प्रश्नों के हल करने के हेतु आवश्यक पद उठाये हैं।

वर्तमान सेवक कैसे हों इस सम्बन्ध में अनेक विचार प्रकट किये गये हैं। यह तो सभी मानते हैं कि वे योग्य, कार्य में कुशल, परिश्रमी और सदावारी हों। परन्तु अब आवश्यकता इस बात की अधिक है कि उनकी मनोवृत्ति बदले। वे अपने को पूर्व की भाँति शासक न मानकर जनता का सेवक समझें और जनमत का उच्च सम्भव आदर करें। सरकारी पद पाने पर उन्हें अपना जीवन जन-सेवा में समर्पित चाहिये। तभी वे जनता में सहयोग की भावना को जागृत कर सकेंगे। जनता के सभी वर्गों व सदस्यों के प्रति उनका व्यवहार सम्य, सहानुभूति और विभेद रहित होना चाहिये। जनता को भी उन्हें सभी कार्यों में पूर्ण सहयोग देना चाहिये। वास्तव में अब सरकारी और अ-सरकारी व्यक्तियों के बीच का अन्तर मिट जाना उचित ही नहीं आवश्यक है। भूतपूर्व प्रधान मन्त्री जवाहरलाल नेहरू के मतानुसार सरकारी अधिकारियों का एक अलग वर्ग नहीं होना है और न ही उनमें ऊँची और नीची श्रेणियों के सदस्य होने की भावना रहनी चाहिये। अब पुरानी नील-शाही और लाल फीताशाही के लिये कोई स्थान नहीं है।<sup>6</sup> सरकारी कार्य उचित

6. "Now in the old days the services were a class apart from the people depending on the good-will of the British Government and they were not dependent, of course, on popular good-will.. Basically the attitude has to be, as between the services whatever they are—whether they are civil or military or police or anything else, one of active co-operation with the public, of active service to the public and on the public side also the same of welcoming

शीघ्रता के साथ किये जाने आवश्यक है। समय की पावन्दी और नियमों का उचित पालन उसकी भावना (spirit) को समझकर किया जाना चाहिये।

भारत ने कल्याणकारी राज्य के ध्येय को अपनाया है और सरकार का घोषित ध्येय प्रजातांत्रिक समाजवाद की स्थापना करना है। तीन पंचवर्षीय योजनायें पूर्ण हो चुकी हैं और चौथी कार्यान्वित हो रही है। योजना के उद्देश्य अति सराहनीय हैं, किन्तु उनकी प्राप्ति अत्यन्त कठिन है। सरकारी सेवकों की सख्या में अत्यधिक वृद्धि हो रही है। आवश्यकता इस बात की है कि वे सुयोग्य होने के साथ-साथ अपने कार्यों के लिये विशेष प्रशिक्षण प्राप्त हों। उन्हें आर्थिक और सामाजिक समस्याओं का समुचित ज्ञान होना आवश्यक है। सरकारी सेवकों के कृत्यों का क्षेत्र व कार्य-भार भी बड़ा है, उसे वे उत्तरदायित्व की भावना और जनता का सहयोग पाकर ही सुगमता से पूरा कर सकेंगे। उन्हें सरकारी व्यय में अधिक से अधिक बचत का पूरा ध्यान रखना चाहिये, क्योंकि किसी भी प्रकार का अपव्यय देश के साथ बड़ा अहित करना है।

—:०:—

---

that co-operation and giving their co-operation too. In fact, the so-called barrier, the so-called dividing line, which in the past divided the officials and non-officials should cease to be".

*Indian Journal of Public Administration, Vol. 1, No. 4, p. 29.*

## स्थानीय स्वशासन और लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण

### १. महत्व और ऐतिहासिक पृष्ठ-भूमि

महत्व—सैद्धान्तिक और व्यावहारिक दोनों ही दृष्टियों से स्थानीय स्वाशासन राष्ट्रीय स्वशासन का प्रशिक्षणालय है। एक अग्रज लेखक कहता है—‘स्थानीय शासन ही हमारी स्वतन्त्रता और न्याय के सभी सिद्धान्तों का आधार है। इसी से ‘संसदों की जननी’, हमारे साम्राज्य के गर्व और अन्य राज्यों व राष्ट्रों के लिये एक उदाहरण का विकास हुआ।’ लार्ड ब्राइस के मतानुसार भी प्रजातन्त्र की सफलता के लिये यह सर्वश्रेष्ठ विद्यालय है।<sup>१</sup> यह सच है कि जो जाति स्थानीय स्वशासन के संचालन में सफलता प्राप्त कर लेती है वह राष्ट्रीय क्षेत्रों में भी स्वशासन को सफल बना सकेगी। इङ्ग्लैंड इसका एक ज्वलंत उदाहरण है। राष्ट्रीय क्षेत्र में स्वशासन के लिये यह आवश्यक है कि सार्वजनिक मामलों में दिलचस्पी लेने वाले व्यक्तियों की सख्या बढे। राजनीतिक प्रशिक्षण का यह कार्य स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं द्वारा बड़ी सुगमता से हो सकता है। इङ्ग्लैंड और सं० रा० अमरीका जैसे देशों में स्वतन्त्रता और प्रजातन्त्र पर आधारित शासन की गहरी नींव वहाँ की स्थानीय शासन की संस्थायें रही है।

ऐतिहासिक पृष्ठ-भूमि—प्राचीन भारत में स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं का रूप बहुत विकसित था। देश के पुरातन इतिहास को देखा जाए तो ग्रामों की स्थिति बहुत सुधरी हुई मिलती है। ग्रामीण जनों की आन्तरिक व्यवस्था हर प्रकार से स्वतन्त्र रही है। किसी भी शासन में उनके अधिकारों का अग्रहरण न किया गया था। यद्यपि कौटिल्य काल में ग्रामों के समूहों को ‘नगरों’ के साथ सूत्रबद्ध किया गया फिर भी उनके विकास की सुविधायें हर प्रकार से बनी रहीं। गुप्त काल में और उसके पश्चात् ग्राम सभा (पंचायत प्रथा) का प्रभाव क्षेत्र बढ

1 "The best school for democracy and the best guarantee for its success is the practice of Local-self Government".



गया था। वे अत्यन्त सुव्यवस्थित रूप से शासन से सर्वथा स्वतन्त्र रहकर अपने में सम्पूर्ण शक्ति केन्द्रित कर चलती थी। केन्द्रीय और प्रादेशिक शासनों में कैसे भी परिवर्तन क्यों न होते रहे इन सस्थाओं की कार्य प्रणालियों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ा। इन सस्थाओं की विभिन्न समितियाँ उन्हीं के अङ्ग बनकर कार्य करती थी और ग्राम सभा का चुनाव भी होने लगा था। इसमें जाति वर्ग का कोई भेद नहीं माना जाता था। ग्रामाध्यक्ष अमंस्कृत नहीं होते थे। वे अनुभव, ज्ञान और कुल शील से सम्पन्न लोग होते थे। मध्य युग में अनेक उदाहरण मिलते हैं जिन से पता चलता है कि ग्राम की जनता असभ्य और असंस्कृत नहीं थी।

कई अनुसंधानकर्त्ताओं ने बताया है कि पंचायत का संगठन बड़ा ही सुदृढ एवं कुशल था, जिसके प्रमाण प्राचीन ग्रंथों में मिलते हैं। हमारे समाज और अर्थ-व्यवस्था की नींव ग्राम रहे है और ग्राम-पंचायतें इनका साधन थी। एल्फिंस्टन ने स्वायत्त ग्राम का वर्णन निम्न प्रकार किया है :

प्रत्येक कस्बा (Township) अपने आन्तरिक मामलों का स्वयं संचालन करता है। यह सदस्यों पर राज्य को दिये जाने वाले भूमि-कर को लगाता व वसूल करता है जिसके लिये यह सामूहिक रूप से उत्तरदायी है। यह अपनी पुलिस का प्रबन्ध करता है जो सीमा में सम्पत्ति की चोरी व लूट के लिये जिम्मेदार है। जहाँ तक छोटे झगड़ों का सम्बन्ध है यह न्याय का प्रशासन करता है और छोटे अपराधों के लिये दण्ड भी देता है। यह स्वयं अपने पर कर लगाता है जिससे कि कुँग्रों, मंदिरों की मरम्मत, सार्वजनिक दान, समारोहों, मनोरञ्जन और त्योहारों की व्यवस्था की जा सके। अपने कर्तव्यों को पूरा करने के लिये यह आवश्यक तानुसार अधिकारियों व कर्मचारियों की नियुक्ति करता है।<sup>2</sup>

अंग्रेजों के आगमन काल तक केवल ग्राम पंचायतें ही शेष बची थी जिनका उनके काल में प्रायः अन्त हो गया। टॉमस मुनरो ने सन् १८०७ में लिखा था कि पंचायतों द्वारा मुकदमों होना भारत का वैसा ही सामान्य कानून (Common Law) था जैसा कि इंग्लैंड में ज्यूरी द्वारा है। पंचायतों के कार्य प्रशासनिक की अपेक्षाकृत न्यायिक अधिक थे। स्वशासन की सस्थाओं का इतिहास दक्षिणी भारत में उत्तरी भारत की अपेक्षा अनवरत रहा है।

2 "These communities contain in miniature all the materials of a state within themselves and are almost sufficient to protect their members if all government were withdrawn.....In the stability and continuity of village life and organisation is to be sought the secret of the good thing achieved by India in the past inspite of an apparent incapacity to develop political institution of an advanced character."

## स्थानीय स्वशासन और लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण

### १. महत्व और ऐतिहासिक पृष्ठ-भूमि

महत्व—सैद्धान्तिक और व्यावहारिक दोनों ही दृष्टियों से स्थानीय स्वाशासन राष्ट्रीय स्वशासन का प्रशिक्षणालय है। एक अग्रज लेखक कहता है—‘स्थानीय शासन ही हमारी स्वतन्त्रता और न्याय के सभी सिद्धान्तों का आधार है। इसी से ‘ससदों की जननी’, हमारे साम्राज्य के गर्व और अन्य राज्यों व राष्ट्रों के लिये एक उदाहरण का विकास हुआ।’ लार्ड ब्राइस के मतानुसार भी प्रजातन्त्र की सफलता के लिये यह सर्वश्रेष्ठ विद्यालय है।<sup>1</sup> यह सच है कि जो जाति स्थानीय स्वशासन के संचालन में सफलता प्राप्त कर लेती है वह राष्ट्रीय क्षेत्रों में भी स्वशासन को सफल बना सकेगी। इंग्लैंड इसका एक ज्वलत उदाहरण है। राष्ट्रीय क्षेत्र में स्वशासन के लिये यह आवश्यक है कि सार्वजनिक मामलों में दिलचस्पी लेने वाले व्यक्तियों की संख्या बड़े। राजनीतिक प्रशिक्षण का यह कार्य स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं द्वारा बड़ी सुगमता से हो सकता है। इंग्लैंड और ४० रा० अमरीका जैसे देशों में स्वतन्त्रता और प्रजातन्त्र पर आधारित शासन की गहरी नींव वहाँ की स्थानीय शासन की संस्थाएँ रही हैं।

ऐतिहासिक पृष्ठ-भूमि—प्राचीन भारत में स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं का रूप बहुत विकसित था। देश के पुरातन इतिहास को देखा जाए तो ग्रामों की स्थिति बहुत सुधरी हुई मिलती है। ग्रामीण जनो की आन्तरिक व्यवस्था हर प्रकार से स्वतन्त्र रही है। किसी भी शासन में उनके अधिकारों का अपहरण न किया गया था। यद्यपि कौटिल्य काल में ग्रामों के समूहों को ‘नगरों’ के साथ मूत्रवद्ध किया गया फिर भी उनके विकास की सुविधायें हर प्रकार से बनी रही। गुप्त काल में और उसके पश्चात् ग्राम सभा (पंचायत प्रथा) का प्रभाव क्षेत्र बढ़

1 “The best school for democracy and the best guarantee for its success is the practice of Local-self Government”.

गया था। ये अत्यन्त सुव्यवस्थित रूप से शासन से सर्वथा स्वतन्त्र रहकर अपने में सम्पूर्ण शक्ति केन्द्रित कर चलती थी। केन्द्रीय और प्रादेशिक शासनो में कैसे भी परिवर्तन क्यो न होते रहे इन सस्थाओं की कार्य प्रणालियों पर कोई प्रभाव नहीं पडा। इन सस्थाओं की विभिन्न समितियाँ उन्ही के अङ्ग बनकर कार्य करती थी और ग्राम सभा का चुनाव भी होने लगा था। इसमें जाति वर्ग का कोई भेद नहीं माना जाता था। ग्रामाध्यक्ष अमस्कृत नहीं होते थे। वे अनुभव, ज्ञान और कुल शील में सम्पन्न लोग होते थे। मध्य युग में अनेक उदाहरण मिलते हैं जिन से पता चलता है कि ग्राम की जनता असभ्य और अमस्कृत नहीं थी।

कई अनुसंधानकर्त्ताओं ने बताया है कि पंचायत का संगठन बड़ा ही सुदृढ एवं कुशल था, जिसके प्रमाण प्राचीन ग्रंथों में मिलते हैं। हमारे समाज और अर्थ-व्यवस्था की नीव ग्राम रहे हैं और ग्राम-पंचायतें इनका साधन थी। एल्फिंस्टन ने स्वायत्त ग्राम का वर्णन निम्न प्रकार किया है :

प्रत्येक कस्बा (Township) अपने आन्तरिक मामलों का स्वयं मंचालन करता है। यह सदस्यों पर राज्य को दिये जाने वाले भूमि-कर को लगाता व वसूल करता है जिसके लिये यह सामूहिक रूप से उत्तरदायी है। यह अपनी पुलिस का प्रबन्ध करता है जो सीमा में सम्पत्ति की चोरी व लूट के लिये जिम्मेदार है। जहाँ तक छोटे भग्नों का सम्बन्ध है यह न्याय का प्रशासन करता है और छोटे अपराधों के लिये दण्ड भी देता है। यह स्वयं अपने पर कर लगाता है जिमसे कि कुँआ, मदिरोँ की मरम्मत, सार्वजनिक दान, सनारोहों, मनोरञ्जन और त्यौहारों की व्यवस्था की जा सके। अपने कर्तव्यों को पूरा करने के लिये यह आवश्यक सानुसार अधिकारियों व कर्मचारियों की नियुक्ति करता है।<sup>2</sup>

अंग्रेजों के आगमन काल तक केवल ग्राम पंचायत ही शेष बची थी जिनका उनके काल में प्रायः अन्त हो गया। टॉमस मुनरो ने सन् १८०७ में लिखा था कि पंचायतों द्वारा मुकदमे होना भारत का वैसा ही सामान्य कानून (Common Law) था जैसा कि इंग्लैंड में ज्यूरी द्वारा है। पंचायतों के कार्य प्रशासनिक की अपेक्षाकृत न्यायिक अधिक थे। स्वशासन की सस्थाओं का इतिहास दक्षिणी भारत में उत्तरी भारत की अपेक्षा अनवरत रहा है।

2 "These communities contain in miniature all the materials of a state within themselves and are almost sufficient to protect their members if all government were withdrawn.....In the stability and continuity of village life and organisation is to be sought the secret of the good thing achieved by India in the past in spite of an apparent incapacity to develop political institutions of an advanced character."

पूर्व इतिहास कुछ भी रहा हो, यह सच है कि वर्तमान स्वशासन की संस्थाओं की रचना और विकास विदेशी शासकों की देन है।<sup>3</sup> इनकी रचना अंग्रेजी संस्थाओं के नमूने पर अंग्रेजों ने की और उन्हीं के शासन काल में इनका विकास हुआ, किन्तु सन् १९२० के बाद से भारतीयों ने इनके विकास में महत्वपूर्ण भोग दिया। सन् १९१९ के शासन सुधारों के अन्तर्गत प्रचलित द्वैध शासन-प्रणाली में स्थानीय स्वशासन पर जनप्रिय मन्त्रियों का नियन्त्रण आरम्भ हुआ और सभी प्रांतीय सरकारों ने इन संस्थाओं के विस्तार व पुनर्गठन हेतु कानून पास किये। सन् १९२२-२३ में इनकी साधारण स्थिति इस प्रकार थी—ब्रिटिश भारत में ७५७ यूनिसिपैलिटियाँ थी, जिनमें १८० लाख व्यक्ति रहते थे। उनके सदस्यों में आधे से अधिक निर्वाचित थे, सरकारी सदस्य केवल ७ प्र० श० थे जबकि नामजद सदस्यों का प्र० श० २५ था। इनकी कुल आय १४ करोड़ के लगभग थी और इनके व्यय की मुख्य मदें—सफाई, सार्वजनिक निर्माण-कार्य, जल की व्यवस्था, सार्वजनिक सुरक्षा के कार्य थे। जिला बोर्डों की संख्या २२१ थी, जिनके नीचे ५५६ उप-जिला बोर्ड और ७०० यूनियन कमेटियाँ थी। इनमें भी अधिकांश सदस्य निर्वाचित थे और सरकारी सदस्य केवल ११ प्र० श० थे। इनकी कुल आय ११ करोड़ थी और व्यय की मदें ये थी—शिक्षा, नागरिक-कार्य जैसे सड़कें और पुल, चिकित्सा सम्बन्धी सहायता। जनप्रिय नियन्त्रण के अन्तर्गत सभी संस्थाओं को अधिक प्रजातन्त्रात्मक आधार पर पुनर्गठित किया गया और मताधिकार नीचा किया गया।<sup>4</sup>

आगे चलकर सन् १९३५ के कानून के क्रियान्वित होने पर विभिन्न प्रान्तों में स्थानीय संस्थाओं के गठन और कार्य-प्रणाली के सम्बन्ध में अनेक सशोधन किये गये, जिनके परिणामस्वरूप कई प्रान्तों में नामजदगी की प्रथा को अत्यधिक कम किया गया, निर्वाचकों की संख्या बढ़ाई गई और उन पर सरकारी नियन्त्रण भी घटा दिया गया। स्वतन्त्रता-प्राप्ति के उपरान्त स्थानीय संस्थाओं की रचना में और सुधार किये गये। नामजदगी की प्रथा का प्रायः अन्त हुआ, मताधिकार सभी वर्गों को मिला। जिला बोर्डों के सदस्यों की संख्या भी बढ़ाई गई तथा विभिन्न राज्यों में ग्राम पंचायतों की स्थापना के लिये कानून पास हुये। इस काल में स्थानीय संस्थाओं में जनसाधारण की दिलचस्पी बढ़ी है, इनके चुनावों में जनता

3 "The local self-government in India in the sense of a representative organisation responsible to a body of electors enjoying wide powers of administration and taxation, and functioning both as school for training in responsibility and vital link in the chain of organisms that make up the government of the country is a British creation."

Simon Commission Report, Vol. I, p. 298.

4 Rushbrook-Williams, L. F., *India in 1923-24*, pp. 70-2.

अधिक दिनचर्या लेने लगी है और मतदान करने वाले मनदाताओं की संख्या भी बढ़ी है।

## २. स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं का संगठन व कार्य-प्रणाली

विभिन्न प्रकार की स्थानीय मस्थाओं को मुख्यतः दो समूहों—शहरी (urban) और ग्रामीण (rural) में बाट सकते हैं। शहरी मस्थाओं में प्रधानतः निगम (Corporation), पोर्ट ट्रस्ट, इम्प्रूवमेंट ट्रस्ट, म्युनिसिपैलिटीयाँ, छावनी बोर्ड आदी हैं और उत्तर प्रदेश की नोटीफाइड व टाउन एभिया कर्मटियों को भी इसी श्रेणी में गिना जा सकता है। ग्रामीण मस्थाओं में प्रमुख स्थान जिला बोर्डों का था, अब उनका स्थान जिला परिषदों ने ले लिया है। उनके नीचे अब प्रायः सभी राज्यों में क्षेत्रीय समितियाँ तथा पंचायतें स्थापित हो गई हैं।

निगम—यह म्युनिसिपल बोर्ड में इस बात में भिन्न होती है कि इसकी शक्तियाँ व कार्य का विस्तार अधिक होता है। जबकि किसी भी राज्य की सभी म्युनिसिपैलिटीयाँ का गठन एक ही कानून द्वारा हुआ है उनमें निगमों के निर्माण हेतु माधारणतया राज्य सरकारों द्वारा अलग-अलग कानून बने हैं। निगम का अर्थव्यय भंगर कहलाता है और इसके सदस्यों की संख्या काफी बड़ी होती है, जिनमें से कुछ कहीं-कहीं 'एल्डरमैन' भी होते हैं। अपनी कार्य-प्रणाली में निगम को म्युनिसिपैलिटीयाँ से अधिक स्वाधीनता प्राप्त होती है। भारत की सबसे पुरानी निगम मद्रास, बम्बई व कलकत्ते में हैं। कुछ ही वर्ष पूर्व मध्य प्रदेश सरकार में नागपुर व जबलपुर में निगम स्थापित की और उत्तर प्रदेश सरकार ने पाँच बड़े शहरों—कानपुर, लखनऊ, आगरा, बनारस और इलाहाबाद में निगम स्थापित किये हैं।

बम्बई शहर का म्युनिसिपल प्रशासन इन प्राधिकारियों में विभक्त है—(१) बम्बई कॉर्पोरेशन, (२) बम्बई इलेक्ट्रीसिटी बोर्ड (३) म्युनिसिपल कमिश्नर और (४) जनरल मैनेजर बम्बई इलेक्ट्रिक एण्ड ट्रांसपोर्ट आथोरिटी। वास्तव में, म्युनिसिपल प्रशासन के लिये मुख्य रूप से कॉर्पोरेशन ही उत्तरदायी है। म्युनिसिपल कमिश्नर कार्यकारिणी प्रमुख है। स्टैंडिंग कमेटी कॉर्पोरेशन की वित्त (Finance) कमेटी है। कॉर्पोरेशन के अन्य स्थायी समितियों के नाम ये हैं—शिक्षा समिति, मुधार समिति, निर्माण-कार्य (works) समिति, स्वास्थ्य और चिकित्सा सहायता समिति, बाजार व बाग समिति, कानून, आय व सामान्य प्रयोजन समिति।

दिल्ली निगम—इस निगम में २० सदस्य तथा ६ एल्डरमैन हैं। सदस्यों का चुनाव ४ वर्ष के लिये वयस्क मताधिकार के आधार पर होता है। इस निगम की प्रमुख विशेषता यह है कि इसका क्षेत्र दिल्ली नगर तक ही नहीं बरन् सम्पूर्ण नदीय क्षेत्र तक, जिसमें कि काफी बड़ा ग्रामीण क्षेत्र सम्मिलित है, विस्तृत है।

सदस्यों के चुनाव के लिये सम्पूर्ण क्षेत्र को २० वार्डों में बाटा गया है। एल्डरमैन का चुनाव सभी सदस्य मिलकर करते हैं। मेयर और डिप्टी मेयर प्रमुख निर्वाचित अधिकारी हैं और निगम अपना कार्य कई समितियों द्वारा करता है। निगम का कार्य-क्षेत्र भी काफी विस्तृत है।

उत्तर प्रदेश के पाँच बड़े शहरों में नगर महापालिकाएँ—उत्तर प्रदेश की सरकार ने कानपुर, आगरा, वाराणसी, इलाहाबाद और लखनऊ (KAVAL Towns) में महापालिकाएँ, जो अन्य शहरों की कॉर्पोरेशन के समान हैं, स्थापित करने के उद्देश्य से एक कानून (Uttar Pradesh Nagar Mahapalikas Act, 1958) पास किया, जिसके अन्तर्गत इन बड़े शहरों में महापालिकाएँ बनाई गई हैं। प्रत्येक शहर की महापालिका में ये समितियाँ हैं—(अ) महापालिका; (आ) महापालिका की कार्य-कारिणी समिति, (इ) विकास समिति; (ई) मुख्य नगर अधिकारी; (उ) यदि महापालिका विजली, सार्वजनिक परिवहन या अन्य सार्वजनिक सेवाएँ संचालित करेगी तो उनके लिये अलग समितियाँ बनेगी।

महापालिका का प्रथम नगर-प्रमुख (Mayor) कहलाता है। इसके अतिरिक्त इसमें सरकार द्वारा नियत सख्या के अनुसार सभामुद् तथा विशिष्ट सदस्य होते हैं, जिनकी सख्या सभासदों के लगभग १/६ के बराबर होगी। विशिष्ट सदस्यों का चुनाव सभामुद् करते हैं और सभामुद् शहर की विभिन्न वार्डों से चुने जाते हैं। सभासदों की कुल सख्या में अनुसूचित वर्गों के प्रतिनिधियों के लिये उतने स्थान आरक्षित हैं, जितने कि इन वर्गों की जनसख्या के लिये शहर की कुल जनसख्या के अनुपात में होने चाहिये। नगर-प्रमुख के अतिरिक्त एक उपनगर-प्रमुख भी होता है। नगर-प्रमुख शहर का निवासी और ३० वर्ष से अधिक आयु का होता है। नगर-प्रमुख एक वर्ष के लिए चुना जाता है, किन्तु उपनगर-प्रमुख का कार्यकाल महापालिका के समान रहता है।

महापालिका की कार्यकारिणी समिति इन से मिलकर बनती है—(१) उपनगर-प्रमुख, जो इसका पदेन (ex-officio) चेयरमैन होता है और (२) सभासदों और विशिष्ट सदस्यों द्वारा चुने गये १२ सदस्य। इसके आधे सदस्य प्रतिवर्ष अपने पद से निवृत्त होते हैं। विकास समिति में उपनगर-प्रमुख, पदेन सभापति, सभासदों और विशिष्ट सदस्यों द्वारा निर्वाचित १० सदस्य और २ विनियुक्त (Co-opted) सदस्य होते हैं। महापालिका का कार्यक्षेत्र नगरपालिका से अधिक विस्तृत और अन्य बड़े नगरों की निगमों के समान रखा गया है। महापालिका का कार्यकाल ५ वर्ष है, किन्तु सरकार इसे एक बार में एक वर्ष के लिये बढ़ा सकती है। महापालिकाओं को निम्नलिखित कर लगाने के अधिकार मिले हैं—

- (१) सम्पत्ति, (२) नावों व बिना मशीन से चलने वाली गाड़ियाँ,
- (३) सवारी या खींचने वाले पशुओं, (४) कारोबार और पेजों,

(५) चुगी, (६) सवारियों और पशुओं पर टॉल, (७) कुत्तों, (८) शहर में स्थित अचल सम्पत्ति के हस्तान्तरण, (९) समाचार-पत्रों में अलग इस्तहार (advertisements), (१०) धियेटर, अन्य कर जैसे 'बेटरमेंट कर' (Betterment tax—a tax to be charged on the increase in the value of land in a scheme put into operation...or on the increase in the value of any land adjacent to and within one quarter of a mile of the boundaries of such a scheme)। शहर के सुधार के प्रयोजन से महापालिका का विभिन्न प्रकार की योजनाएँ कार्यान्वित कर सकती है, यथा (१) सामान्य विकास योजना (general improvement scheme), (२) बस्ती सुधार योजना (slum clearance and rebuilding scheme), (३) गृहनिर्माण योजना (housing scheme), (४) सड़क योजना, (५) भावी सड़क योजना, (६) गृह-स्थान योजना (housing accommodation scheme) और (७) नगर प्रसार योजना (city expansion scheme)।

**पोर्ट ट्रस्ट**—इनकी व्यवस्था जैसा कि नाम से प्रकट है बड़े बन्दरगाहों के आस-पास के क्षेत्रों का प्रबन्ध करने के हेतु की गई है। इसका सविधान भारत सरकार के बनाये कानूनों पर आधारित है। इनमें कुछ सदस्य सरकार द्वारा नामजद और शेष स्थानीय निगम व व्यापारिक चेम्बरों द्वारा निर्वाचित होते हैं। इनका समापति कोई सरकारी आदमी होता है और इनके मुख्य कार्य ये हैं—बन्दरगाह से सम्बद्ध मामलों का प्रबन्ध, इसकी रक्षा, डॉक बनाना, गोदाम बनाना, सामान उतारने व चढ़ाने तथा यात्रियों के लिए सुविधाओं की व्यवस्था करना।

**छावनी बोर्ड**—इनकी स्थापना बड़े सैनिक स्थानों पर की जाती है। छावनी की सीमाओं में स्थित नागरिक क्षेत्रों के लिये ये वही कार्य करती है जो कि अन्य शहरों में म्युनिसिपैलिटियाँ करती हैं। इन दोनों के बीच मुख्य अन्तर उनकी वनावट का है। जबकि म्युनिसिपैलिटियों की स्थापना सम्बन्धित राज्य सरकारों के कानूनों द्वारा होती है छावनी बोर्ड केन्द्रीय कानूनों के अन्तर्गत बने हैं। गत वर्षों में इनका संगठन बहुत सीमा तक प्रजातन्त्रात्मक आधार पर कर दिया गया है और चुने हुये सदस्यों का निर्वाचन वयस्क मताधिकार के आधार पर होने लगा है, किन्तु अब भी उनके सदस्यों में कुछ सैनिक अधिकारी होते हैं।

**इम्प्रूवमेंट ट्रस्ट**—कुछ अधिक बड़े शहरों में म्युनिसिपैलिटी के साथ-साथ सुधार ट्रस्ट भी स्थापित किये गये हैं। इनके कार्य म्युनिसिपैलिटी के कार्यों में कुछ भिन्न होते हैं। वास्तव में, इनकी रचना का उद्देश्य ऐसे कार्य करना है जिन्हें साधारणतया म्युनिसिपैलिटियाँ वर्तमान कानूनों के अन्तर्गत नहीं करती अथवा नहीं कर सकती। इनके कार्यों में मुख्य ये हैं—(१) वर्तमान गलियों व सड़कों को चौड़ा

करना और नये बनाना, (२) मजदूरी व निर्धनों के लिये मकान बनाना, (३) शहर के घने वसे भागों में चौड़ी गलियाँ व खुले मकानों की व्यवस्था करना। इन कृत्यों को करने के लिये इन्हे कुछ अधिक कानूनी शक्तियाँ प्राप्त होती हैं।

**म्युनिसिपैलिटियाँ**—इनके वर्तमान सगठन को उत्तर प्रदेश की म्युनिसिपैलिटियों के उदाहरण से भलीभाँति समझा जा सकेगा। यू० पी० में म्युनिसिपैलिटियों का कानून सन् १९१६ में बना था, किन्तु समय-समय पर उसमें आवश्यकतानुसार संशोधन होते रहे। राज्य में ५ बड़े शहरों को छोड़कर इस समय १२० म्युनिसिपैलिटियाँ हैं। प्रत्येक नगर में, जिनकी जनसंख्या १० हजार से ऊपर है, अब म्युनिसिपैलिटी बन गई है। इनके सभी सदस्य चुने हुये होते हैं अर्थात् नामजदगी का अन्त हो गया है, किन्तु निर्वाचित सदस्य नगर के कुछ विशेष योग्यता अथवा अनुभव प्राप्त व्यक्तियों को सदस्य रूप में विनियुक्त (co-opt) करते हैं। सदस्यों की कुल संख्या १५ और ६० के बीच में है। सदस्यों का चुनाव वयस्क मताधिकार के आधार पर नयुक्त निर्वाचन प्रणाली द्वारा होता है, किन्तु अब भी अनुसूचित वर्गों के लिये उनकी आवादी के अनुपात में आरक्षित स्थानों की व्यवस्था है। इनका कार्यकाल ४ वर्ष है। चुनाव के लिये प्रत्येक नगर कुछ वार्डों में बँटा होता है। म्युनिसिपल बोर्ड के निर्वाचित अधिकारियों में चेयरमैन और सीनियर व जूनियर वाइस चेयरमैन होते हैं जिनका निर्वाचन सदस्यों द्वारा प्रति वर्ष होता है।

वैतनिक अधिकारियों में एक्जीक्यूटिव आफीसर (जिसे छोटी म्युनिसिपैलिटियों में सेक्रेटरी कहते हैं); मिथा, पानी, रोशनी, चुर्गी आदि के अधीक्षक (superintendents), मंडीकरण आफीसर, म्युनिसिपल इंजीनियर आदि होते हैं, जिनके नीचे अनेक कर्मचारी कार्य करते हैं। म्युनिसिपैलिटियों की बैठक साधारणतया माह में एक बार होती है। ये प्रति वर्ष अपने सदस्यों में से विभिन्न विभागों में सम्बन्धित कार्यों के अधिक अच्छे संचालन के हेतु स्थायी समितियों (Standing Committees) को चुना करती हैं। म्युनिसिपैलिटियों के मुख्य कार्य ये हैं—(१) सर्व-साधारण के लिये सुविधाओं की व्यवस्था करना, पार्क बनवाना, पेड़ लगाना, आम बुझाने वाले एंजिन, निर्धनों के लिये मकान बनवाना, दुकानों या बाजार बनवाना, नगर नियोजन (Town Planning), (२) सार्वजनिक स्वास्थ्य की रक्षा, अस्पताल खोलना, मफाई, खाद्य पदार्थों में मिलावट रोकना, छून व मन्मरु रोगों को रोकने और पीने के पानी की व्यवस्था करना। (३) शिक्षा, वाचनालय पुस्तकालय, रोशनी इत्यादि। म्युनिसिपैलिटियों की आम के मुख्य मापन ये हैं—गृह-कर, चुर्गी, सवारियों पर लाइसेंस फीन, जल-कर (water rate), व्यापार व व्यवसाय पर कर, म्युनिसिपल भूमि, दुकानों व बाजार से होने वाली आय, मत्तों की विक्री, पशुओं के रखने पर कर, इत्यादि तथा विभिन्न कार्यों के लिये राज्य सरकार से प्राप्त आर्थिक सहायता। १० हजार से कम आवादी वाले कस्बों में



नोटोफाइड एरिया कमेटियाँ हैं और उनके कार्य छोटे रूप में म्युनिसिपैलिटियों जैसे ही हैं।

पंचायतें—अब इन्हीं के द्वारा सामूहिक विकास और सामाजिक परिवर्तन होने हैं। राष्ट्रपिता महात्मा गांधी ने एक वक्तव्य में कहा था : “भारत की स्वतन्त्रता का आरम्भ नीचे से होना चाहिये। प्रत्येक गाँव एक गणतन्त्र अथवा पूर्ण शक्ति प्राप्त पंचायत होना चाहिये... पंचायतों की शक्ति जितनी अधिक होगी उतना ही जनता के लिये अधिक अच्छा होगा।”<sup>5</sup> अतएव सविधान में इस निदेशक सिद्धांत को स्थान दिया गया कि राज्य सरकारें पंचायतें संगठित करने के लिये पग उठायेगी और उन्हें अपनी शक्तियाँ व अधिकार प्रदान करेगी जितने कि उनको स्वशासन की इकाइयों के रूप में आवश्यक हों। आगे चलकर नियोजन आयोग ने भी यह सिफारिश की कि पंचायतों को गाँवों के स्तर पर नियोजन, विकास, कल्याण, भूमि मुधार और प्रबन्ध का अभिकरण (agency) होना चाहिये। अब हम पंचायतों द्वारा केवल यह नहीं चाहते कि ग्रामीण क्षेत्रों का प्रत्येक व्यक्ति देश के शासन में भाग ले करन् हम तो उसे ऐसा अवसर प्रदान करना चाहते हैं कि वह उनके द्वारा अपने को अभिव्यक्त कर सके और ये उसके विकास में इस प्रकार सहायक हों कि प्रत्येक व्यक्ति भारत का एक पूर्ण नागरिक बन सके। अतएव प्रायः सभी राज्यों में पंचायतों के संगठन हेतु कानून बन चुके हैं। पंचायतों के विस्तार-पूर्ण संगठन व कार्यों आदि का विवेचन संवत् ६ में देखिये।

### ३. स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं पर राज्य का नियन्त्रण

यह तो स्पष्ट ही है कि स्थानीय संस्थाओं पर राज्य सरकार का कम या अधिक नियन्त्रण तो होना ही चाहिये, परन्तु विभिन्न राज्यों (तथा देशों) में इस नियन्त्रण के विस्तार में अन्तर है। साधारणतया इस नियन्त्रण का तान प्रकार स लागू किया जाता है—(१) कानूनो द्वारा, (२) अदालतों द्वारा और (३) राज्य सरकार के विभागों द्वारा। स्थानीय संस्थाओं के निर्माण, उनकी रचना का स्वरूप जैसे कहाँ किस प्रकार संस्थाएँ बनेगी, उनका निर्वाचन कैसे होगा, अवधि क्या होगी; और किस सीमा तक अपने कृत्य अथवा अधिकारों का प्रयोग कर सकेगी आदि

5 "Village Swaraj is that it is complete republic, independent of its neighbours for its vital wants, and yet dependent for many others in which dependence is necessary. Thus the first concern of every village will be to grow its own food crop and cotton for its clothes. It should have a reserve for its cattle, recreation and playground for adults and children.. It will have its water works ensuring clean supply. Education will be conducted on a co-operative basis. There will be no castes, much as we have to-day with their graded untouchability...The government of the village will be conducted by the panchayats of five persons, annually elected by the adult villagers, male and female, possessing minimum prescribed qualifications."



होते हैं। इनके अधिकार अति विस्तृत हैं और ये अपने कार्यों के लिये मम्बन्धित परिपदों के प्रति उत्तरदायी नहीं होते, वरन् ये तो उनके स्वामी होते हैं। प्रीफेक्ट ही स्थानीय अधिकारियों, शिक्षकों, इन्सपेक्टरों आदि की नियुक्ति करते हैं, ये ही परिपदों के सामने विचारणीय विषयों को रखवाते हैं और उनके निर्णयों को ये स्वयं अथवा केन्द्रीय सरकार अस्वीकार कर सकती हैं। कम्प्लो के निर्वाचित मेयरो को ये पदों से अलग कर सकते हैं और उनके वजटों पर स्वीकृति प्रदान करते हैं। भारत में सरकारी अधिकारियों का उस समय तक इन सस्थाओं पर नियन्त्रण अत्यधिक था और उनके अधिकार विस्तृत थे अतः ये सस्थाएँ ब्रिटिश स्वशासन की सस्थाओं से बहुत भिन्न थी, इसी कारण ये फ्रांस की सस्थाओं से अधिक मिलती-जुलती थी। वास्तव में इन सस्थाओं का विकास ही सरकारी अधिकारियों की मरक्षकता (official tutelage) में हुआ।

स्वतन्त्रता प्राप्ति में पूर्व ऐसी स्थिति का कारण बहुत कुछ अविश्वास की भावना थी, किन्तु अब उम्र भावना अथवा वैसे नियन्त्रण के लिये समय नहीं रहा है। कुछ सीमा तक सर्वसाधारण के हितों की दृष्टि से राज्य सरकारों का इन संस्थाओं पर नियन्त्रण रहना आवश्यक है, किन्तु उसका उद्देश्य इनका समुचित विकास होना चाहिये न कि इनकी स्वतन्त्रता में बाधा डालना। अतः इनकी कार्य-प्रणाली पर प्रतिबंध कम हो रहे हैं और राज्य सरकारें अपनी विशेष शक्तियों का प्रयोग कम करने लगी हैं, परन्तु अभी तक ऐसा प्रतीत होता है कि राज्य सरकारों के नियन्त्रण का रूप नकारात्मक अधिक है और यह अति औपचारिक भी है, जबकि यह रचनात्मक होना चाहिये। राज्य सरकारों के अधिकारी कानूनों के नियमों के पालन पर अत्यधिक बल देते हैं, किन्तु नियमों के पालन के पीछे जो अनुचित बातें चलती हैं उनको रोकने के उचित प्रयत्न नहीं कर पाते और न ही वे इन सस्थाओं का परामर्श और सहायता द्वारा मार्ग प्रदर्शन कर पाते हैं। वास्तव में इन विषयों की अच्छी छानबीन होनी चाहिये और नियन्त्रण के लिये विशेष रूप से योग्यता व प्रशिक्षण प्राप्त अधिकारियों का प्रयोग होना चाहिये। इन दिशा में राज्य सरकारों ने कुछ प्रयत्न किये हैं और आशा है कि इस ओर विशेष ध्यान दिया जायेगा।

#### ४. लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण

लोकतान्त्रिक (अथवा प्रजातान्त्रिक) विकेन्द्रीकरण (Democratic Decentralization)—भारत में योजना के अन्तर्गत परियोजनाओं (Plan Projects) मम्बन्धी कमेटी की नवम्बर १९५७ में प्रकाशित रिपोर्ट (सामुदायिक विकास तथा राष्ट्रीय विस्तार सेवा के अध्ययन करने वाले मेहता अध्ययन समूह) से अधिक प्रचार में आया। राज्यस्तर से नोबे शक्तियों के विकेन्द्रीकरण पर विचार करते हुए समिति ने यह अनुभव किया कि प्रजातन्त्रात्मक सरकार के लिए इस विशाल क्षेत्र पर शासन करते समय स्थानीय आवश्यकताओं और परिस्थितियों के प्रति न्याय करना कठिन है।

अतः उसने मुझाव दिया कि शक्तियों का न्यायमन (devolution) हो और शासनतंत्र को इस प्रकार विकेन्द्रित किया जाय कि उसे स्थानीय लोकप्रिय प्रतिनिधि नियंत्रित व निर्देशित कर सके।<sup>6</sup> लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण वह व्यवस्था है जिसमें कि सरकार शासन के निम्न स्तरो, छोटे प्राधिकरणों और स्थानीय शासन के अभिकरणों को कार्य में पहल करने, स्वयं निर्णय करने तथा उत्तरदायित्व की भावना से कार्य के वृद्धिपूर्ण अवसर देती है। जबकि राजनीतिक विकेन्द्रीकरण मुख्यतः शक्ति-विभाजन के रूप से सम्बन्धित है, लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का सम्बन्ध अधिकांश रूप में सरकार के निम्न-स्तरीय संगठनों की आन्तरिक स्वायत्तता से है।

मेहता अध्ययन समूह ने यह सिफारिश की कि विकास कार्यों के लिए 'लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण' हो, जिसमें कि कृषि, पशु-पालन, स्वच्छता, स्वास्थ्य तथा डाक्टरों की सहायता, लघु सिंचाई, ग्रामीण उद्योग, प्रारंभिक शिक्षा, स्थानीय यातायात, स्थानीय सुविधाएँ तथा इसी प्रकार के अन्य विषय आते हैं। वास्तव में स्थानीय स्वशासन के प्रायः सभी विषय इसके अन्तर्गत आ जाते हैं।

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण को हम, साधारणभाषा में, स्थानीय मामलों का स्वतन्त्र एवं लोकप्रिय प्रबन्ध कह सकते हैं। इसके आवश्यक तत्व ये हैं—(अ) विभिन्न स्तरों पर ऐसे प्राधिकरणों का अस्तित्व जो आपस में एक दूसरे में सम्बन्धित हो और अन्त में जनता सर्वोपरि सत्ता के निकट हो; (ब) इन विभिन्न प्राधिकरणों में कार्यों का विभाजन; (स) इनकी प्रजातांत्रिक रचना; (द) इनकी प्रजातांत्रिक कार्य प्रणाली; और (य) इन विभिन्न प्राधिकरणों को अपने-अपने क्षेत्र में स्वायत्तता का प्राप्त होना और उसका उच्च स्तरीय प्रजातांत्रिक प्राधिकारियों द्वारा परवीक्षण से सीमित होना।

अध्ययन समूह के सुझावों के आधार पर विकेन्द्रीकरण की योजना में पहले से चले आ रहे जिला बोर्डों को समाप्त कर उनके स्थान पर जिलास्तर पर नये प्राधिकरण का जन्म होना चाहिए। नये जिला स्तरीय प्राधिकरण के अन्तर्गत अग्रलिखित मस्याओं का संगठन होना चाहिए—(अ) विकास-खण्ड (development-block) के स्तर पर पंचायत समिति का गठन हो जो मुख्य रूप में विकास-क्षेत्र से सम्बद्ध हो। (ब) प्रत्येक खण्ड के अन्तर्गत आने वाले ग्रामों में ग्राम-पंचायतें हो, और कहीं-कहीं कुछ गावों को एक ही ग्राम-पंचायत से सम्बद्ध होना चाहिए।

6 "So long as we do not discover or create a representative and democratic institution which will supply the local interest, supervision and care necessary to ensure the expenditure of money upon local objects, conform with the needs and wishes of the locality, invest it with adequate power and assign to it appropriate finances, we will never be able to evoke local interest and excite local initiative in the field of development."

परिणाम स्वरूप ग्रव ग्रामीण क्षेत्रों के लिए स्थानीय शासन की तीन स्तरों वाली योजना अपनाई गई है। इसका प्रयोजन नीचे के स्तरों पर कार्यों में जानना अधिक भाग दिवाना है। यह प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण से भिन्न है, क्योंकि इसमें सत्ता का न्यागमन अन्तर्ग्रस्त है। इसमें जनता का यह अधिकार भी निहित है कि वह जन-कल्याण के लिए अपनी परियोजनाओं में पहचान कर सके और साथ में यह भी कि वह उन्हें स्वायत्तपूर्ण ढंग में कार्यान्वित तथा परिचालित कर सके। संक्षेप में, 'लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की धारणा के तत्व निम्नलिखित हैं :

(१) इसका उद्देश्य यह है कि अपने शासन से जनता का अधिक व्यापक और निकट सम्बन्ध हो।

(२) नीचे के स्तरों की शासनिक इकाइयों को ऊपर के स्तरों से सत्ता का न्यागमन।

(३) नीचे के स्तरों पर जनता को स्वायत्तता के अधिकार जिनको अन्तर्गत नीति के निर्धारण तथा कार्यक्रम बनाने, उन्हें कार्यान्वित करने आदि बातें आती हैं। इस प्रकार की विकेंद्रित सत्ता का प्रवन्ध स्वयं जनता प्रत्यक्ष अथवा परोक्षरूप में करे।<sup>7</sup>

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण, स्थानीय शासन और सामुदायिक विकास के बीच सम्बन्ध—लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण तो वास्तव में स्थानीय स्वशासन की नई योजना का ही दूसरा नाम है। लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की योजना को जिला परिषदों, खण्ड-स्तर की समितियों या पंचायतों के द्वारा ही कार्यरूप दिया जाना है। अतः यह कहना सत्य होगा कि जहाँ एक और लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण एक राजनीतिक आदर्श है, स्थानीय स्वशासन इसका सस्थागत रूप है। एक प्रकार से यह स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं को अधिक प्रजातन्त्रात्मक बनाने के पक्ष का समर्थन है। ऐसा ही घनिष्ठ सम्बन्ध सामुदायिक विकास और स्थानीय स्वशासन के बीच है। वास्तव में मेहता अध्ययन समूह ने सामुदायिक विवाह की योजना को अधिक सफल बनाने के लिए ही लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की योजना का सुझाव दिया। लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की नीति के अन्तर्गत सामुदायिक विकास और स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं का प्रजातन्त्र के विकास से सम्बन्ध है। सामुदायिक विकास स्वयं एक प्रजातांत्रिक प्रतिक्रिया है। हमारी लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की नीति स्थानीय संस्थाओं के निर्माण से कहीं अधिक है। इसका उद्देश्य प्रजातन्त्र का आधार अथवा निम्नतम स्तर से ही निर्माण करना है और इसकी प्राप्ति जनता

7 Narain, I. Art., *Democratic Decentralization: The India, the Image and the Reality*; I. J. P. A. vol. IX, No. 1, P. 15.

को प्रजातन्त्रात्मक सस्याये देकर करनी है, जिनके द्वारा जनता संगठित और अर्थमय ढंग से प्रजातन्त्र को व्यवहार में ला सके ।<sup>8</sup>

### ५. लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की संस्थाएँ

राजस्थान में इस दिशा में सबसे पहला कदम राजस्थान में उठाया गया, जहाँ मेहता समिति की सिफारिशों के आधार पर ग्रामीण शासन को तीन स्तरों पर २ अक्टूबर १९५६ से पुनर्गठित किया गया। सबसे नीचे के स्तर पर पंचायतें हैं। प्रत्येक पंचायत में सरपंच के अतिरिक्त ५ से १५ तक निर्वाचित पंच हैं और सभी का चुनाव मतदाताओं द्वारा होता है। पंचायत के कार्य कुछ अनिवार्य और कुछ विवेकीय हैं, जो इस प्रकार हैं—अनिवार्य कार्य—पानी के जल की व्यवस्था, सफाई चिकित्सा, प्रारम्भिक स्कूलों की स्थापना, कृषि और उद्योग में सहायता देना और सिंचाई की छोटी योजनाओं का निर्णय आदि। विवेकीय कृत्य—पशुपालन, ग्रामों में स्वयं सेवकों का समूह, कुटीर उद्योग को प्रोत्साहन देना, परिवार नियोजन, अल्प वचत आदि। राज्य सरकार ने पंचायतों को भूमिकर वसूल करने का कार्य भी सौंपने की घोषणा की है। पंचायतों को अपनी योजनाएँ बनाने का अधिकार रहेगा, जिन्हें जिले और राज्य की योजनाओं में सम्मिलित किया जायेगा। पंचायतों को अपने क्षेत्र में कृत्य करने की स्वायत्तता मिली है।

प्रत्येक विकास खण्ड (Development Block) में पंचायतों के ऊपर एक पंचायत समिति है। उसमें उस खण्ड की सभी पंचायतों (और तहसील पंचायतों) के सरपंचों को सम्मिलित किया गया है। उसमें कुछ विनियुक्त (Co-opted) सदस्य भी हैं, यथा १-२ स्त्रियाँ, १-१ प्रतिनिधि अनुसूचित वर्गों व जनजातियों का, एक कृषि विशेषज्ञ, १ प्रतिनिधि सहकारी समितियों के प्रबन्धकों का और अन्य दो व्यक्ति जिन्हें ग्रामीण विकास तथा सार्वजनिक जीवन का विशेष अनुभव हो। उस क्षेत्र से विधान सभा का सदस्य भी पंचायत समिति का सहकारी सदस्य (Associate member) होता है, किन्तु उसे मतदान का अधिकार नहीं। प्रत्येक समिति अपना एक प्रधान और एक उप-प्रधान चुनती है। उसके सदस्यों का कार्यकाल ३ वर्ष है। उसके कृत्यों का क्षेत्र काफी विस्तृत है, जिनमें ये सम्मिलित हैं—सामुदायिक विकास, कृषि, पशुपालन, जन-स्वास्थ्य और सफाई, शिक्षा, सहकारिता, कुटीर उद्योग, आकड़े एकत्रित करना, न्यास, वन, ग्रामीण मकान-निर्माण, प्रचार इत्यादि। वे अपने क्षेत्र में स्वायत्तता प्राप्त हैं।

प्रत्येक जिले में एक जिला परिषद् है, जिसके मुख्य कृत्य ये हैं—(१) पंचायत समितियों के वजह की परीक्षा करना; (२) पंचायतों और पंचायत समितियों के कार्यों व योजनाओं में समन्वय कायम करना; (३) अपने क्षेत्र में स्थित पंचायतों व

8 Mukerji, B., Art., 'Administrative Problems of Democratic Decentralization', I. J. P. A., Vol. VII, No. 3 p. 307.

स्थानीय स्वशासन

सरकार को परामर्श देना। अपना बजट और पंचायत समितियों के बारे में राज्यको स्वायत्तता प्राप्त है। प्रत्येक परिषद् का मुख्य अपनी सेवाओं के क्षेत्र में परिषद् है, जिसे राज्य सरकार नियुक्त करती है। जिला कार्यकारी अधिकारी सेक्रेटरी होता सभी पंचायत समितियों के प्रधान; (२) जिले में परिषद् में ये सदस्य होते हैं—(१) ३ उस जिले से चुने गये लोक सभा के सदस्य; रहने वाले राज्य सभा के सदस्य; (३) के लिये चुने गये सदस्य; और (५) विनियुक्त (४) जिले से राज्य की विधान सभयत समितियों के आधीन काम करने के लिये सदस्य। जिला परिषदों व पंच गई है। इस सेवा में ये अधिकारी आते हैं— चौथी श्रेणी की सेवा की रचना की (२) ग्रामीण सेविकाएँ, (३) प्राइमरी स्कूल (१) ग्रामीण-स्तर का कार्यकर्ता, (४) पशु चिकित्सालयों के कम्पाउन्डर, शिक्षक, (४) फील्डमैन, (५) स्टॉक (८) टीका लगाने वाले, (९) ड्राइवर और (७) भेड़ों और ऊन के निरीक्षक,

(१०) प्रोजेक्ट ऑपरेटर इत्यादि। **केंद्रीकरण—उत्तर प्रदेश में जिला परिषदें**

**६. लोकतान्त्रिक विकेंद्रीकरण—उत्तर प्रदेश में जिला परिषदें**

जिला-परिषद् की स्थापना १ जुलाई १९६३

रचना—प्रत्येक जिले में एकललित सदस्य होते हैं :

से की गई। जिला परिषद् में निम्नसमितियों के प्रमुख;

(१) जिले की क्षेत्रीय सभा अपने सदस्यों में से विहित ढंग से चुने

(२) प्रत्येक समिति द्वारा एक समिति के लिये सख्या निर्धारित की

गये उतने सदस्य जितनी कि प्र

जाय;

निसर्पलिटियों के प्रधान, जिला सहकारी

(३) जिले की सभी म्युजमजद मनेजर और जिस जिले में कोई बैंक का राज्य सरकार द्वारा नगरपरेटिव बैंक के संचालक मण्डल द्वारा भी बैंक न हो वहाँ उ० प्र० कोतिनिधि;

चुना हुआ किसी भी बैंक का प्रेशन का प्रतिनिधि, जिसे उसका संचालक

(४) जिला सहकारी फंड,

मण्डल चुनेगा।

भिति या समितियों का एक प्रतिनिधि,

(५) जिले के सहकारी स;

जिसे विहित ढंग से चुना जायेगा यूनियनों का एक प्रतिनिधि;

(६) गन्ना यूनियन अथवा, साहित्यिक या व्यावसायिक कार्यों में

(७) सामाजिक, सांस्कृतिक द्वारा छाटे गये अधिक से अधिक तीन

लगे व्यक्तियों में से राज्य सरकार

व्यक्ति,

जान सभा के ऐसे सभी सदस्य जिनके

(८) लोकसभा तथा विभिन्न भाग सम्मिलित हो; और

निर्वाचन-क्षेत्रों में जिले का कोई न सभा के ऐसे सभी सदस्य जिनका

(९) राज्य सभा या विधा

निवास-स्थान जिले में स्थित हो।

सदस्यता के सम्बन्ध में अन्य आवश्यक शर्तें इस प्रकार हैं—(अ) विभिन्न क्षेत्रीय समितियों से आने वाले सदस्यों की संख्या का निर्धारण उनकी जनसंख्या के आधार पर किया जायेगा, (आ) क्षेत्रीय समितियों से आने वाले कुल सदस्यों की संख्या २० से कम न होगी। (इ) कोई ऐसा व्यक्ति जिसका नाम जिले से विधान-सभा के लिए चर्ची निर्वाचक-सूची में न हो अथवा जिसे किसी कारण से अयोग्य ठहराया गया हो, परिपद् का निर्वाचित अथवा विनियुक्त सदस्य नहीं बन सकेगा। (ई) किसी क्षेत्रीय समिति के प्रमुख और म्युनिसिपल बोर्ड के प्रधान का स्थान खाली रहने के दौरान उनके स्थान पर कार्य करने वाले व्यक्ति परिपद् की बैठकों में भाग ले सकेंगे और उन्हें मतदान का भी अधिकार प्राप्त होगा। (उ) जिस जिले में ७ से अधिक खण्ड न हो उसकी परिपद् में कम से कम ३ और अधिक खण्डों वाले जिले की परिपद् में ५ महिला सदस्यायें होंगी। यदि इतनी संख्या में उपरोक्त प्रकार से महिला सदस्यायें न आयें तो जितनी कमी रहेगी उसको जिला-परिपद् विनियुक्ति द्वारा पूरी करेगी। (ऊ) यही बात अनुसूचित जातियों के सदस्यों के बारे में लागू होगी।

सदस्यों की अयोग्यता आदि—कानून के अन्तर्गत जिस किसी प्राधिकारी को निर्वाचन सम्बन्धी विवादों का निर्णय करने का अधिकार हो, वही प्राधिकारी किसी उम्मीदवार को भ्रष्ट व्यवहार के लिये दोषी पाने पर अयोग्य घोषित कर सकता है। अयोग्यता की अवधि ५ वर्ष तक हो सकती है। भ्रष्ट व्यवहार में ये बातें सम्मिलित हैं—(अ) किसी मतदाता को धोखे, मिथ्या व्यवदेशन (false representation), बल प्रयोग अथवा चोट पहुंचाने की धमकी देकर किसी मतदाता के पक्ष में मत डालने से रोकना और दूसरे के पक्ष में मत डालकर; (आ) किसी मतदाता को धन देकर अथवा लाभ व नौकरी का लालच दिलाकर अपने किसी उम्मीदवार के पक्ष में मत डलवाना; (इ) यदि कोई व्यक्ति दूसरे व्यक्ति के नाम से मत डाले अथवा डलवाये; (ई) जाति, विरादरी, धर्म या सम्प्रदाय के नाम पर चुनाव में मत प्राप्ति के लिए प्रयत्न करना; और (उ) कोई ऐसा कार्य करना जिसे राज्य सरकार भ्रष्ट व्यवहार घोषित करे।

जिला-परिपद् व सदस्यों की अवधि—इनकी अवधि ५ वर्ष है; परन्तु राज्य सरकार उसे १ वर्ष के लिए बढ़ा सकती है। यदि किसी सदस्य का स्थान अवधि समाप्त होने से पूर्व खाली हो जाय तो उस स्थान को भरने वाले सदस्य की अवधि उस तारीख से प्रारम्भ होगी जिस दिन से वह उस स्थान को भरे। जो व्यक्ति जिला-परिपद् का सदस्य किसी समिति या म्युनिसिपल बोर्ड के प्रधान या समिति के सदस्य की हैसियत से बने, उसकी सदस्यता तभी समाप्त हो जायेगी जबकि वह म्युनिसिपल बोर्ड या समिति का प्रधान अथवा सदस्य न रहे।

अध्यक्ष और उपाध्यक्ष—प्रत्येक जिला-परिपद् का एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष रहेगा; वे दोनों विहित नियमों के अनुसार सदस्यों द्वारा गुप्त मतदान से



चुने जायेंगे। यदि कोई ऐसा व्यक्ति अध्यक्ष चुन लिया जाये जो परिषद् का सदस्य न हो तो वह उसका पदेन सदस्य बन जायेगा। उपाध्यक्ष परिषद् के सदस्यों में से ही चुना जायेगा और परिषद् का सदस्य न रहने पर वह उपाध्यक्ष भी न रह सकेगा। पार्लियामेंट या राज्य विधान मण्डल का कोई सदस्य और म्युनिसिपल बोर्ड का कोई प्रधान अध्यक्ष या उपाध्यक्ष नहीं चुना जा सकता। अध्यक्ष अपने पद से अलग हो जायेगा यदि वह किसी भी कारण से अध्यक्ष चुने जाने के लिए अयोग्य ठहरा दिया जाये। अध्यक्ष की अवधि उसके चुनाव से आरम्भ होगी और उसकी अवधि का अन्त परिषद् की अवधि के अन्त के साथ ही होगा, परन्तु वह अपने उत्तराधिकारी के चुनाव तक अपने पद पर धारण रहेगा। उपाध्यक्ष की अवधि १ वर्ष होगी, जो किमी भी रूप में जिला परिषद् की अवधि से आगे न बढ़ेगी। यदि जिला परिषद् की अवधि के अन्त समय अध्यक्ष का पद खाली हो तो उपाध्यक्ष नये अध्यक्ष के चुनाव तक अध्यक्ष पद पर कार्य करेगा। यदि जिला परिषद् की अवधि के अन्त समय अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का पद खाली हो या जिला परिषद् की अवधि का अन्त हो जाने पर अध्यक्ष का पद खाली हो जाये और नया अध्यक्ष न चुना गया हो तो राज्य सरकार नये अध्यक्ष के चुनाव तक अध्यक्ष के कर्तव्यों का पालन कराने के लिए जैसा उचित समझे आदेश दे सकेगी।

**अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का पद से अलग होना**—अध्यक्ष, उपाध्यक्ष (और कोई भी अध्यक्ष) लिखित सूचना द्वारा अपने-अपने पद से त्याग-पत्र दे सकता है। अध्यक्ष अपना त्याग-पत्र राज्य सरकार को सम्बोधित करेगा और अन्य सदस्य या उपाध्यक्ष अपने त्याग-पत्र अध्यक्ष को सम्बोधित कर जिला परिषद् के मुख्य अधिकारी को देगे। अध्यक्ष का त्याग-पत्र उस दिन से प्रभावी होगा जिस दिन कि उसकी राज्य सरकार द्वारा स्वीकृति की सूचना परिषद् के कार्यालय में आये। उपाध्यक्ष व सदस्यों का त्याग-पत्र उसी दिन से प्रभावी हो जायेगा जिस दिन कि अध्यक्ष उन्हें स्वीकार करेगा। अध्यक्ष के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पेश किया जा सकता है। ऐसे प्रस्ताव को पेश करने की सूचना पर परिषद् के कम से कम आधे सदस्यों के हस्ताक्षर होने आवश्यक है। उम सूचना के साथ अविश्वास प्रस्ताव की एक नकल कोई एक सदस्य स्वयं जिलाधीश को जाकर देगा। उसके बाद जिलाधीश ३० दिन के भीतर परिषद् की बैठक बुलायेगा। उम बैठक पर जिला जज या उसके द्वारा निर्दिष्ट सिविल जज सभापति करेगा। इस उद्देश्य से चुलाई गई बैठक स्थगित नहीं की जा सकती और उस प्रस्ताव पर वाद-विवाद को भी स्थगित नहीं किया जा सकता। वाद-विवाद २ घण्टे तक हो सकता है; सभापति प्रस्ताव के पक्ष या विपक्ष में कुछ नहीं बोलेगा। यदि यह प्रस्ताव परिषद् के कुल सदस्यों की संख्या के आधे सदस्यों के समर्थन में पाम हो जाय तो अध्यक्ष का पद खाली हो जायेगा। यदि वह प्रस्ताव पाम न हो या गणपूर्ति के अभाव में बैठक न हो सके तो १ वर्ष बीतने तक अविश्वास के प्रस्ताव की फिर से सूचना नहीं ली जायगी।

यदि राज्य सरकार की राय में अध्यक्ष या उपाध्यक्ष अपने कर्तव्यों का जानकर पालन न करे या उनका पालन करने से मना करे या अपने पद में निहित शक्तियों का दुरुपयोग करे या उसे अपने कर्तव्यों का पालन करने में कदाचार का दोषी पाया जाय तो सरकार उसे स्पष्टीकरण के लिये उचित अवसर देकर उसके पद से हटा सकती है। राज्य सरकार का ऐसा आदेश अन्तिम होगा और उसके विरुद्ध न्यायालय में कोई कार्यवाही न की जा सकेगी। यदि किसी अध्यक्ष या उपाध्यक्ष के विरुद्ध इस प्रकार की कार्यवाही आरम्भ की जाय तो राज्य सरकार अध्यक्ष या उपाध्यक्ष को पद से निलम्बित कर सकती है। अध्यक्ष या उपाध्यक्ष अपने पद से हटाये जाने पर तीन वर्ष तक फिर से उन पदों पर निर्वाचित न किये जायेंगे।

जिला परिषद् की शक्तियाँ और उसके कार्य—प्रत्येक जिला परिषद् की सामान्य शक्तियों और उसके कार्यों की सक्षिप्त सूची इस प्रकार है—(१) राज्य सरकार द्वारा प्रवन्धित मेलों व त्यौहारों के अतिरिक्त अन्य मेलों और त्यौहारों का इस प्रकार वर्गीकरण करना कि वे पंचायतों, क्षेत्रीय समितियों और परिषद् के मेले या त्यौहार कहलायें और वे ही उनका प्रवन्ध करें। (२) सड़कों का आगे लिये समूहों में वर्गीकरण करना—गाव की सड़कें, गावों के बीच की सड़कें, जिले की सड़कें, जिससे की उनका प्रवन्ध गाव पंचायतें, क्षेत्रीय समितियाँ तथा परिषद् करें। (३) गांव पंचायतों और क्षेत्रीय समितियों के कार्यों की देख-रेख करना। (४) एक और राज्य सरकार और दूसरी और गाव पंचायतों व क्षेत्रीय समितियों के बीच संचार के माध्यम के रूप में कार्य करना। (५) अनुसूचि २ में वर्णित शक्तियों व कार्यों का पालन करना। उस अनुसूची में सम्मिलित कार्यों का अति सक्षिप्त वर्णन निम्न प्रकार है :

(अ) पशु-पालन, (आ) ग्रामीण और कुटीर उद्योग, (इ) चिकित्सा व सार्वजनिक स्वास्थ्य, (ई) शिक्षा व सांस्कृतिक कार्य, (उ) सार्वजनिक निर्माण कार्य, (ऊ) सहायता कार्य, (ए) नियोजन आंकड़े, और (ऐ) प्रशामन। यहाँ पर यह बताना भी आवश्यक और उचित है कि देखने में क्षेत्रीय समितियों व जिला परिषद् के कार्यों में बड़ी समानता है, किन्तु जिला परिषद् उन्हीं कार्यों को सम्पूर्ण जिले के लिए और कुछ बड़े पैमाने पर संगठित व संचालित करती है। जिला परिषद् का कार्य मुख्यतः उन कार्यों के बारे में बड़ी योजनाएँ बनाना व कार्यान्वित कराना और विभिन्न क्षेत्रीय समितियों के कार्यों व जिला परिषद् के कार्यों में समन्वय स्थापित करना है।

अन्य कार्य—जिला परिषद् कुछ प्रकार के कार्यों को क्षेत्रीय समितियों को सौंप सकती है (और क्षेत्रीय समितियाँ जिला परिषद् को) तथा जब चाहे उन कार्यों को फिर से अपने हाथ में ले सकती है। जिला परिषद् को गाव सभाओं व टाउन एरिया कमेटियों के सम्बन्ध में कुछ भी कार्य करने की शक्ति प्राप्त नहीं है। जिला

परिपद् को गाव सभाओं द्वारा निर्मित उप-कानूनों (byc-laws) और उनके कर सम्बन्धी प्रस्तावों पर स्वीकृति देने की शक्ति मिली है। जिला परिपद् और क्षेत्रीय समिति भी अन्य प्राधिकारियों से सहयोग कर सकती है और ऐसी सस्थाओं को सहायता दे सकती है, जो उसके प्रबन्ध में न हों। जिला परिपद् को गाव सभाओं और क्षेत्रीय समितियों के कार्यों की देख-रेख करनी है। क्षेत्रीय समितियों के प्रमुखों को जिला-परिपद् के इन्स्पेक्टरों को उनके कार्यों की पूर्ति में सभी प्रकार की सुविधायें देनी हैं। जिला-परिपद् के इन्स्पेक्टरों द्वारा नञ्चालित कार्यों के विषय में सुभाव देने, उनके ग्रेकार्ड देखने, खण्ड विकास अधिकारी से रिटर्न व योजना सम्बन्धी अनुमान, विवरण, आकड़े एवं हिसाब आदि माँगने और क्षेत्रीय समिति के विचार हेतु उसके कार्यों के विषय में अपने विचार तथा टिप्पणियाँ देने का अधिकार है।

अधिकारी व कर्मचारी—समय-समय पर राज्य सरकार द्वारा दिये गये निदेशों के अधीन जिला-परिपद् में अप्रतिष्ठित पदाधिकारी रहेंगे—(१) मुख्य अधिकारी, (२) वित्त अधिकारी, (३) स्वास्थ्य अधिकारी, (४) कार्य अधिकारी, (५) अभियन्ता (Engineer), (६) कर अधिकारी, (७) पञ्चायत राज अधिकारी, (८) सिचाई अधिकारी, (९) पशु-धन अधिकारी, (१०) शिक्षा अधिकारी, (११) कृषि अधिकारी, और (१२) सहकारिता अधिकारी। इन अधिकारियों की योग्यताओं और सेवा की शर्तों के विषय में राज्य सरकार द्वारा विहित नियमों का पालन करना आवश्यक है। राज्य सरकार परिपद् की प्रार्थना पर अपने किन्हीं भी भेवकों की सेवा को परिपद् के अधीन रख सकती है। जब किसी सरकारी विभाग का कार्य जिला परिपद् को हस्तांतरित किया जायगा तो जिला-परिपद् सरकार के सभी अधिकारियों व कर्मचारियों को काम देगी। वित्त अधिकारी की नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की जायगी। कार्य अधिकारी, अभियन्ता, कर अधिकारी और २०० रु० या अधिक मासिक वेतन से आरम्भ होने वाले सभी पदों पर परिपद् राज्य के लोक-सेवा आयोग से मञ्जूर करने के बाद ही नियुक्ति करेगी।

मुख्य अधिकारी की शक्तियाँ और उसके फायें—वह जिला-परिपद् का मुख्य कार्यकारी अधिकारी (Chief Executive Officer) है और अपने कार्यों के पालन में परिपद् के प्रति उत्तरदायी होता है। उसकी शक्तियाँ व कार्य इस प्रकार हैं—(१) जिला-परिपद् के नाम से कोई भी धन व भ्राय प्राप्त करना और उसे जिला निधि में जमा करना। (२) कानून द्वारा प्रदान की गई अन्य शक्तियों का प्रयोग करना तथा कार्यों का पालन करना। (३) परिपद् की शक्तियों के उचित पालन हेतु आवश्यक कार्य करना। (४) अध्यक्ष के नियन्त्रण अधीन लाइसेन्स देना, उन्हें वापस ले लेना अथवा निलम्बित करना। (५) कोई भी ऐसी शक्ति का प्रयोग जो उसे जिला-परिपद् द्वारा सौंपी जाय। मुख्य अधिकारी कार्य अधिकारी को अपने उद्देश्य-दर्शन अधीन अपनी शक्तियों के प्रयोग का अधिकार दे सकता है।

अध्यक्ष व उपाध्यक्ष के कर्तव्य—अध्यक्ष के साधारणतया ये कर्तव्य हैं—  
 (१) जिला-परिषद् की बैठकें बुलाना और उनका सभापतित्व करना । (२) जिला-परिषद् की बैठकों में कार्य संचालन पर नियन्त्रण रखना । (३) परिषद् के वित्तीय प्रशासन को ध्यानपूर्वक देखना और कार्यकारी प्रशासन का अधीक्षण करना तथा उनकी कमियों को परिषद् के सामने रखना । (४) अन्य ऐसे सभी कार्य करना जो उसे सौंपे जायें । अध्यक्ष सामान्य अथवा विशेष आदेश द्वारा अपने कार्यों को उपाध्यक्ष या मुख्य अधिकारी को सौंप सकता है, जिन्हें वे अध्यक्ष के मार्ग-दर्शन के अधीन पूरा करेंगे । उपाध्यक्ष, अध्यक्ष की अनुपस्थिति में परिषद् की बैठकों का सभापति रहेगा । अध्यक्ष का स्थान खाली होने अथवा किसी अन्य कारण से उसकी अनुपस्थिति में अध्यक्ष की अन्य शक्तियों का प्रयोग भी करेगा; वह अध्यक्ष द्वारा सौंपे गये कर्तव्यों का पालन करेगा और अध्यक्ष की अनुपस्थिति में वह कार्य समिति की बैठकों का सभापतित्व भी करेगा ।

जिला-परिषद् का कार्य संचालन (Conduct of business)—उसकी प्रति २ माह में कम से कम एक बैठक होनी चाहिये । अध्यक्ष यदि जिले से बाहर हो तो उपाध्यक्ष जब उचित समझे उसकी बैठक बुला सकता है । परिषद् के कम से कम १/५ सदस्य अध्यक्ष के पास रजिस्ट्री डाक द्वारा बैठक बुलाये जाने की प्रार्थना (requisition) भेज सकते हैं और ऐसी प्रार्थना किये जाने पर परिषद् की १ माह के भीतर बैठक बुलाई जायेगी । बैठक को आगे के लिये स्थगित (adjourn) नहीं किया जा सकता है । प्रत्येक बैठक परिषद् के कार्यालय अथवा अन्य सुविधाजनक स्थान पर होगी जिसकी सूचना दी जायेगी । बैठक में कार्य नियमों के अनुसार संचालित होगा और निम्नलिखित विषयों के बारे में नियम बनेंगे :

(१) बैठक में कार्य-संचालन, (२) गणपूर्ति, (३) अध्यक्ष और उपाध्यक्ष की अनुपस्थिति में सभापतित्व, (४) सदस्यों द्वारा प्रश्न पूछा जाना, (५) बैठक के निर्णयों का प्रचार (publicity), (६) बैठक में व्यवस्था बनाये रखना, (७) मत द्वारा निर्णय, (८) कार्यवाही की पुस्तक और सकल्प (resolutions), (९) सरकारी अधिकारी व सेवकों को बैठक में भाग लेने का अधिकार, (१०) जिला-परिषद् को अपनी बैठक में सरकारी सेवकों को बुलाने का अधिकार, (११) परिषद् के अधिकारियों के परिषद् की बैठकों के सम्बन्ध में अधिकार, (१२) मुख्य अधिकारी से जिला-परिषद् को रिपोर्ट व रिटर्न आदि मांगने का अधिकार, (१३) अन्य सम्बन्धित मामले जिनके लिये नियम बनाना आवश्यक हो ।

समितियों का निर्माण—जिला-परिषद् वे समितियाँ नियुक्त करेगी—  
 (अ) कार्य-समिति, (आ) वित्त-समिति, (इ) शिक्षा-समिति, (ई) सार्वजनिक-समिति, (उ) निर्माण-समिति, और (ज) जन-स्वास्थ्य समिति । इनके प्रतिरिक्त

परिषद् एक नियोजन समिति भी नियुक्त करती है जिसके सदस्य इस प्रकार होते हैं—(अ) अध्यक्ष जो उसका सभापति रहेगा, (आ) उपाध्यक्ष जो उसका उप-सभापति रहेगा, (इ) मुख्य अधिकारी, जो उसका मन्त्री रहेगा, और (ई) सभी जिला-स्तर के अधिकारी। कार्य-समिति की रचना इस प्रकार होती है—(अ) अध्यक्ष, (आ) उपाध्यक्ष, (इ) समितियों के सभापति (Chairman), (ई) परिषद् के सदस्यों द्वारा अपने में से चुने गये ३ या ६ सदस्य। यदि परिषद् के कुल सदस्यों की संख्या ४० तक है तो ३ अन्यथा ६। अध्यक्ष और उपाध्यक्ष समिति के क्रमशः सभापति व उपसभापति रहेंगे और मुख्य अधिकारी उसका मन्त्री रहेगा। ऊपर वर्णित अन्य समितियों में से प्रत्येक में ६ या ९ सदस्य होंगे। यदि परिषद् के कुल सदस्यों की संख्या ४० तक है तो ६ अन्यथा ९। अध्यक्ष वित्त-समिति का पदेन सदस्य व सभापति होता है। कार्य-समिति और वित्त-समिति को छोड़कर प्रत्येक समिति अपना एक सभापति और एक उप-सभापति चुनती है, परन्तु उसकी प्रथम बैठक में अध्यक्ष सभापति रहता है। परिषद् की कोई भी समिति अपने सदस्यों द्वारा समर्थित प्रस्ताव में किसी व्यक्ति को विनियुक्त सदस्य बना सकती है।

कार्य-समिति तथा वित्त-समितियों के कार्य—कार्य-समिति के कार्य इस प्रकार हैं—(अ) जो उसे कानून के अन्तर्गत करने आवश्यक हैं, (आ) अनुसूची में दिये गये कार्य-समिति के कार्य, (इ) परिषद् द्वारा कार्य-समिति को सौंपे गये कार्य। वित्त-समिति के कार्य इस प्रकार हैं—(अ) वर्ष भर आय और व्यय की प्रगति पर ध्यान रखना और मुख्य अधिकारी को जैसा यह उचित समझे निदेश देना, (आ) अनुदानों का विनियोग ठीक प्रकार से हो, यह देख-रेख करना, और (इ) अनुसूची ४ में वित्त-समिति के लिये वर्णित कार्य। समिति को परिषद् के हिसाब देखने का अधिकार है।

अन्य समितियाँ—ऊपर वर्णित कोई भी समिति अपनी उप-समितियाँ नियुक्त कर सकती है परिषद् स्वयं या राज्य सरकार के कहने पर अन्य किसी स्थानीय प्राधिकारी (local authority) की अनुमति से संयुक्त समितियाँ (joint committees) नियुक्त कर सकती है। परिषद् के अधीन अधिकारियों व सेवकों की छुट्टी तथा नियुक्ति के लिये एक चुनाव समिति भी नियुक्त की जाती है। अध्यक्ष उसका सभापति रहता है। कार्य-समिति प्रतिवर्ष अपने एक सदस्य को उसका सदस्य नामजद करती है। जिस विभाग में नियुक्ति होनी है उसका अध्यक्ष समिति का मन्त्री रहेगा। समिति अपना परामर्श देने के लिये बहुमत से निर्णय करेगी और प्रत्येक सदस्य का एक मत होगा।

जिला-परिषद् का वित्त—प्रत्येक जिले के लिये एक निधि स्थापित की गई है। परिषद् की सम्पत्ति में उसके सभी सार्वजनिक भवन, सार्वजनिक गड्ढें (जिन्हें परिषद् बनाये तथा ठीक अवस्था में रखे) और भूमि (जो सरकार परिषद् को हस्तांतरित करे) सम्मिलित है। प्रत्येक वर्ष एक नियत तारीख में पूर्व वित्तीय वर्ष—

के लिये वित्त-समिति की मन्त्रणा से कार्य-समिति बजट तैयार करती है, जिसमें उसके यथार्थ और अनुमानित आय-व्यय का पूर्ण विवरण होता है। परिपद् उस बजट पर अपनी बैठक में विचार करती है और उसे मूलरूप में या कुछ मशोधनों सहित पास करती या उसे कार्य-समिति को नये विचारों से तैयारी के लिये भेजती है। जिला-परिपद् में कर लगा सकती हैं—(१) परिस्थितियों (circumstances) या सम्पत्ति पर कर, और (२) कोई ऐसा कर जो राज्य का विधान-मण्डल राज्य में लगाने का अधिकार रखता है और जिसे लगाने के लिये राज्य सरकार जिला-परिपद् को शक्ति प्रदान करे। इसके अतिरिक्त परिपद् फीस व महसूल भी लगा सकती है तथा स्कूल फीस, पुस्तकालयों के प्रयोग के लिये फीस, परिपद् द्वारा निर्मित किये गये कार्यों अथवा संचालित सस्थाओं के प्रयोग अथवा उनसे होने वाले लाभ के लिये फीस, सवारी गाड़ियों, पुलों आदि पर महसूल।

जिला-परिपद् पर नियन्त्रण—जिलाधीश या अन्य विहित अधिकारी अपने-अपने अधिकार-क्षेत्र में परिपद् की सम्पत्ति का निरीक्षण कर सकता है अथवा करा सकता है। लिखित आदेश द्वारा उसके आलेख या पत्रों (books) को देखने के लिये मंगा सकता है। परिपद् या उसकी समितियों से आदेश द्वारा विवरण, हिसाब व रिपोर्ट आदि देने की माँग कर सकता है। राज्य सरकार द्वारा इस सम्बन्ध में नियुक्त किया गया कोई भी अधिकारी अपने अधिकार-क्षेत्र में प्राप्त शक्तियों का प्रयोग कर सकता है। परिपद् द्वारा निर्मित कार्यों व संचालित सस्थाओं का राज्य सरकार निरीक्षण कर सकती है। कानून के अन्तर्गत विहित प्राधिकारी परिपद् के कार्यों को होने से निलम्बित कर सकते हैं। आपातकाल में जिलाधीश को असाधारण शक्तियाँ प्राप्त रहेगी। राज्य सरकार परिपद् को उसके द्वारा कर्तव्य पालन के लिये आदेश दे सकती है और सदस्यों को सदस्यता से भी हटा सकती है। यदि राज्य सरकार कभी भी यह समझे या इस विषय में उसे अभ्यावेदन (representation) मिले कि परिपद् अपने कार्य उचित प्रकार से नहीं कर रही है तो सरकार परिपद् से उस विषय में स्पष्टीकरण माँग सकती है और उसके बाद सरकार उसे आदेश में वर्णित काल के लिये निलम्बित (suspend) अथवा भंग (dissolve) कर सकती है। परिपद् के भंग होने पर सदस्य और अध्यक्ष आदि नियत तारीख से अपने पदों से अलग हो जायेंगे। जितना शीघ्र हो सकेगा, राज्य सरकार नई परिपद् की स्थापना करायेगी। राज्य सरकार परिपद् के कार्यों को सरकार द्वारा नियुक्त व्यक्ति या समितियों को सौंप सकती है। जिलाधीश परिपद् की बैठकों में भाग ले सकता है, किन्तु उसे मत देने का अधिकार न होगा। वह जिला-परिपद् को पत्र भेज सकता है, जिसे उसकी बैठक में पढ़ा जाये अथवा उस पर विचार किया जाये।

### क्षेत्रीय समितियाँ

राज्य सरकार ने गजट में प्रकाशित सूचना द्वारा १९६३ के मध्य में राज्य के प्रत्येक खण्ड के लिये एक क्षेत्रीय समिति स्थापित की और उसका नाम खण्ड के

नाम पर पड़ा। क्षेत्रीय समिति के सदस्यों में ये सम्मिलित हैं— १. (अ) खण्ड और क्षेत्र में सम्मिलित प्रत्येक टाउन एरिया का चेयरमैन और नोटीफाइड का प्रधान; (आ) सभी गाँव सभाओं के प्रधान; (इ) क्षेत्र की रजिस्टर्ड सहकारो समितियों (co-operative societies) या समूहों के २ से ५ तक प्रतिनिधि, जिनकी मर्यादा राज्य सरकार निश्चित करेगी और जिनका चुनाव विहित ढंग से होगा, (ई) लोक-सभा व राज्य विधान-सभा के वे सभी सदस्य जिनके निर्वाचन-क्षेत्रों में खण्ड का कोई भी भाग सम्मिलित हो और प्रत्येक ऐसा विधायक, यदि कोई हो, जिनके निर्वाचन-क्षेत्र में कोई ग्रामीण-क्षेत्र सम्मिलित न हो, परन्तु जिसका निवास-स्थान जिले में स्थित हो तो वह सदस्य जिले के किसी खण्ड को विहित ढंग से चुनेगा (पसन्द करेगा) और उसका सदस्य रहेगा, और (उ) राज्य सभा व राज्य परिषद् के सभी सदस्य, जिनका खण्ड में निवास-स्थान स्थित हो और प्रत्येक ऐसा सदस्य जिसका निवास-स्थान जिले में हो, परन्तु ग्रामीण-क्षेत्र में न हो विहित ढंग से किसी खण्ड को चुनेगा और उसका सदस्य बनेगा। २. क्षेत्रीय समितियों की रचना (अथवा पुनर्रचना) हो जाने के बाद विहित ढंग में तथा विहित शर्तों के अनुसार अन्य सदस्य ये होंगे—(अ) दो तक ऐसे विनियुक्त सदस्य (co-opted members), जिन्हें विनियुक्त करने वाले सदस्य नियोजन और विकास में अभिरुचि रखने वाला समझें। (आ) सब-सेक्शन १ में वर्णित सदस्यों में महिला सदस्यों की संख्या ५ से जितनी कम हो उतनी ही महिला सदस्य और विनियुक्त की जायेंगी; (इ) ऐसे ही सब-सेक्शन १ में वर्णित सदस्यों में अनुमूचित जातियों के सदस्यों की संख्या ८ से जितनी कम हो उतने ही उनके सदस्य विनियुक्त किये जायेंगे।

**प्रमुख और उप-प्रमुख**—प्रत्येक क्षेत्रीय समिति का एक प्रमुख, एक सौनियर उप-प्रमुख और एक जूनियर उप-प्रमुख है। प्रमुख का चुनाव क्षेत्रीय समिति के सदस्यों द्वारा किया जाता है। सौनियर व जूनियर उप-प्रमुखों का भी चुनाव सदस्यों द्वारा किया जाता है। उसका चुनाव गुप्त मतदान द्वारा और विहित प्रक्रिया के अनुसार होता है। यदि किसी गाँव-सभा का प्रधान क्षेत्रीय समिति का प्रमुख या उप-प्रमुख चुना जाय तो वह प्रधान पद को छोड़ देगा और उसके स्थान पर गाँव सभा नया प्रधान चुनेगी। पुराना प्रधान (जो प्रमुख या उप-प्रमुख चुन लिया गया है) क्षेत्रीय समिति का पदेन सदस्य बना रहेगा और नया प्रधान भी क्षेत्रीय समिति का सदस्य बना रहेगा। जब कभी प्रमुख या उप-प्रमुख का पद क्षेत्रीय समिति की अवधि समाप्त होने के पूर्व खाली हो जाय तो उसे भरने के लिये पूर्व वर्णित ढंग में ही नया चुनाव किया जायेगा। यदि कोई ऐसा व्यक्ति प्रमुख चुन लिया जाय जो क्षेत्रीय समिति का सदस्य न हो तो वह उसका पदेन सदस्य बन जायेगा।

**क्षेत्रीय समिति तथा प्रमुख आदि की अवधि**—प्रथम तथा बाद में बनने वाली क्षेत्रीय समितियों की अवधि ५ वर्ष है; परन्तु राज्य सरकार सभी या कुछ समितियों की अवधि को अधिक से अधिक १ वर्ष बढ़ा सकती है, अर्थात् उनकी

अवधि ६ वर्षों में अधिक न होगी। क्षेत्रीय समितियों की अवधि गजट में प्रकाशित तारीख से प्रारम्भ होगी। यदि समिति के सदस्यों का कोई स्थान खाली हो जाये तो उस स्थान को भरने वाले सदस्य की अवधि उस तारीख से प्रारम्भ होगी जिस तारीख से उसे उस स्थान को भरने का अधिकार मिले। यदि क्षेत्रीय समिति का कोई सदस्य जो प्रधान या चेयरमैन होने के नाते सदस्य बना हो अपने पद से हट जाये तो वह समिति का भी सदस्य न रहेगा। यदि कोई विनियुक्त सदस्य विनियुक्त के लिये अयोग्य हो जाये तो उसकी सदस्यता का भी अन्त हो जायेगा। प्रमुख, उप-प्रमुख अथवा कोई भी सदस्य अपने पद में त्याग-पत्र द्वारा अलग हो सकता है। प्रमुख का त्याग-पत्र उम तारीख के प्रभावी होगा जिस दिन कि जिला-परिषद् के अध्यक्ष द्वारा उसके त्याग-पत्र की स्वीकृति की सूचना समिति के कार्यालय से प्राप्त हो और उस प्रमुख या सदस्य का त्याग-पत्र उसी दिन में प्रभावी हो जायेगा, जिस दिन उसकी सूचना समिति के कार्यालय को मिले। यदि समिति के किसी सदस्य का स्थान मृत्यु या अन्य कारण से खाली हो जाये तो उसका स्थान चुनाव अथवा विनियुक्त द्वारा भरा जायेगा (जिस प्रकार से पूर्वगामी सदस्य को चुना या विनियुक्त किया गया था)। यदि समिति की अवधि समाप्त होने से पूर्व प्रमुख या उप-प्रमुख का पद मृत्यु या अन्य किसी कारण से खाली हो जाये तो उस पद को विहित ढंग से शेष अवधि के लिये भरा जायेगा।

प्रमुख और उप-प्रमुख का पद से अलग किया जाना—यदि कमिश्नर की राय में किसी क्षेत्रीय समिति का प्रमुख अथवा उप-प्रमुख अपने कर्तव्यों व कार्यों को जानकर नहीं करता अथवा करने से मना करे या वह अपने पद की शक्तियों का दुरुपयोग करे या उसे अपने कार्यों का पालन करने में कदाचार के लिये दोषी ठहराया जाय, तो कमिश्नर उसे अपना स्पष्टीकरण देने के लिये उचित अवसर देकर और परिषद् के अध्यक्ष से मन्त्रणा करके उसे पद से हटा सकेगा, परन्तु इस प्रकार से हटाये गये प्रमुख या उप-प्रमुख को ३० दिन के भीतर राज्य सरकार से अपील करने का अधिकार होगा। राज्य सरकार का निखंय अन्तिम होगा और इस विषय में कोई कार्यवाही न्यायालय में न की जा सकेगी। कमिश्नर किसी ऐसे प्रमुख या उप-प्रमुख को पद से निलम्बित (suspend) भी कर सकता है जिसके विरुद्ध कोई कार्यवाही जारी हो। यदि किसी प्रमुख या उप-प्रमुख को पद से अलग किया जाय तो उसे ३ वर्षों तक फिर से नहीं चुना जा सकेगा। प्रमुख या उप-प्रमुख के विरुद्ध विहित ढंग से अविश्वास का प्रस्ताव (Motion of No-confidence) भी लाया जा सकता है। ऐसा प्रस्ताव लाने के लिए समिति के कम से कम आधे सदस्यों को लिखित अधिसूचना देनी आवश्यक है और समिति का कोई भी सदस्य स्वयं जाकर उस प्रस्ताव की नकल जिलाधीन को भी दे। उसके बाद जिलाधीन ३० दिन के भीतर प्रस्ताव पर विचार करने के लिए समिति की बैठक बुलायेगा। ऐसी बैठक पर समिति के क्षेत्र का सब-डिवीजनल ऑफिसर सभापतित्व करेगा। ऐसी बैठक



सम्मिलित नहीं हो जा सकने होने प्रस्ताव पर शक्ति से शक्ति : इसके सब तरह विवाद ही नकन है। किन्तु उसे भी स्वरित नहीं किया जा सकता। बड़े सम्मेलन के कुछ सदस्यों की संख्या के आधे से शक्ति प्रस्ताव उस प्रस्ताव के पक्ष में ही ही प्रमुख या उप-प्रमुख। जिसके विरुद्ध प्रस्ताव पास हुआ हो। अपने घर में प्रस्ताव ही जायेगा। यदि ऐसा प्रस्ताव पास न हो सके तो इस विशेष में कुमार्त वरुं बंधन प्रत्यागति (quorum) के अभाव में न हो सके तो प्रस्तावों ११ माह तक इस प्रकार का प्रस्ताव उस अधिकारी के विरुद्ध न लाना जा सकेगा।

**क्षेत्रीय समिति की सामान्य शक्तियाँ और कार्य (General powers and functions)**—कानून के संकलन से के अनुसार समिति को शक्तियों व उनके कार्य की सूची अनुसूची नं० १ में दी गई है। उनका संसार इस प्रकार है : (१) शक्ति का विकास, महत्कारित को प्रोत्साहन देना तथा निवारण के कार्य, राज्याधीन नदरों प्रादि का निर्माण व उनको प्रकृति स्थिति में रखना, नाव्यवहिक कार्य, बंगोरी को बनाना, वृक्षों को लगवाना। (२) पशु-पालना। (३) दुधोर उपभोग। (४) विविधता व नाव्यवहिक स्वाम्भ्य। (५) शिक्षा सामाजिक शिक्षा और सशिक्षित कार्य। (६) हरिजन कल्याण-कार्य। (७) नियोजन और प्राकट, (८) अन्य योजनाएं, (९) ग्राम समाजों की देख-रेख। (१०) नाव्यवहिक निर्माण-कार्य।

**क्षेत्रीय समिति का कार्य-संचालन**— अपने कार्य-संचालन हेतु समिति को प्रति २ माह में कम से कम एक बैठक होगी। समिति का प्रमुख, उसकी अनुपस्थिति में नीतिपर प्रमुख और यदि वह भी अनुपस्थित हो तो सुनिश्चत उप-प्रभार वर भी उचित व आवश्यक मनमें उसकी बैठक बुलायेगा। यदि समिति के कम से कम २ सदस्य बैठक बुलाने के लिये प्राथना (requisition) करें तो एक माह के भीतर समिति की बैठक बुलाई जायेगी। जब कभी समिति माह या बिना परिषद् धरना राज्य सरकार उसने ऐसा करने ही रहे तो विकास परिषारी साम समाजों में नियत समय के भीतर विगत योजनाएं मायेगा और समिति धोर के लिये विगत योजनाओं बनायेगी। समिति की कार्यकारिणी सभ्य विगत परिषारी उत्पादन समिति और कल्याण समिति की सहायता में बिना परिषद् धरना राज्य सरकार में मिले निर्देशों की ध्यान में रखते हुए योजना या मातहत ईकार लेंगेगी और उसे क्षेत्रीय समिति के सामने पेश करेगी। बिना परिषद् ही निर्देशन समिति उन पर विचार करेगी और उसमें समीक्षण के लिये यदि आवश्यक मानके विचारों का लगे।

**क्षेत्रीय समिति की समितियाँ (Committees)**— समिति की सहायता के बाद सभासदों विरुद्ध इस में वे समितियाँ बनाई जायेगी—सामाजिक, उत्पादन और कल्याण। क्षेत्रीय समिति माह में अन्य समितियाँ भी बना पाती है। सामाजिक, उत्पादन तथा कल्याण समितियों में से प्रत्येक में दस प्रकार सदस्य होंगे। (घ) क्षेत्र के भीतर प्रदंड मण्डल (circle) में एक सदस्य लिये उप माह

के प्रधान चुनेगे; (आ) समिति के सदस्यों में से ५ सदस्य चुने जायेंगे। २. प्रमुख और दोनो उप-प्रमुख कार्यकारिणी समिति के पदेन सदस्य होंगे और चेयरमैन तथा सीनियर व जूनियर वाइस-चेयरमैन भी रहेंगे। सीनियर उप-प्रधान उत्पादन समिति का पदेन सदस्य व चेयरमैन रहेगा। उस क्षेत्र में यदि कोई कृषि स्कूल हों तो उसका प्रिंसिपल उसका अतिरिक्त सदस्य रहेगा। जूनियर उप-प्रमुख कल्याण समिति का पदेन सदस्य तथा चेयरमैन रहेगा और क्षेत्र में स्थिति हायर तथा जूनियर सेकण्डरी स्कूलों के प्रिंसिपलों व हैड-मास्टर्स में से एक को विनियुक्त सदस्य बनाया जायगा। उत्पादन और कल्याण समितियाँ अपने सदस्यों में से एक को अपना-अपना वाइस-चेयरमैन चुनेगी। यदि किसी समिति में किसी सदस्य या अधिकारी का स्थान अवधि से पूर्व ही खाली हो जाये तो उसे पूर्व वर्णित ढंग से ही शेष अवधि के लिए भरा जायेगा।

समितियों के कार्य—कार्यकारिणी समिति वित्त, कर और सामान्य प्रशासन से सम्बन्धित कार्यों के संचालन में समिति को सहायता प्रदान करेगी। यह ऐसे कार्य भी करेगी जो कि उसे क्षेत्रीय समिति द्वारा सौंपे जायें। उत्पादन समिति क्षेत्रीय समिति को कृषि के मुधार, सहकारिता, पशु-पालन, सिंचाई, ग्रामीण उद्योग व उत्पादन सम्बन्धी कार्यों के करने में सहायता देगी तथा ऐसे कार्य भी करेगी जो कि उसे क्षेत्रीय समिति द्वारा सौंपे जायें। कल्याण समिति स्वास्थ्य, सफाई, शिक्षा, महिला कल्याण, नवयुवक कल्याण और रचनात्मक कार्यों के करने में क्षेत्रीय समिति को सहायता देगी और ऐसे कार्य भी करेगी जो कि उसे क्षेत्रीय समिति सौंपे।

क्षेत्रीय समिति के अधिकारी व सेवक—प्रत्येक समिति में एक खण्ड विकास अधिकारी (Block Development Officer) रहता है। वह उसका मुख्य कार्यकारी अधिकारी (Chief Executive Officer) होता है। वह निम्नलिखित शक्तियों व कर्तव्यों के पालन के अतिरिक्त समिति व उप-समितियों के सकल्पों (resolutions) को कार्यान्वित करने के लिये उत्तरदायी है। उसके मुख्य कार्य निम्न प्रकार हैं :

- (१) समिति के नाम से धन व आय प्राप्त करना और उसे क्षेत्रीय निधि में जमा करना,
- (२) क्षेत्रीय निधि से धन निकालकर वितरण करना ;
- (३) जिलाधीश अथवा विहित अधिकारी को आय-व्यय के हिनात्र व रिपोर्टें देना, जिलाधीश व राज्य सरकार को क्षेत्रीय समितियों और अन्य समितियों के प्रस्तावों तथा संकल्पों आदि की प्रतियाँ भेजना,
- (४) गाँव पंचायतों को उसके विकास कार्यों में सहायता देना,
- (५) क्षेत्रीय समिति के अन्य अधिकारियों व सेवकों की सेवा. छुट्टी, वेतन व भत्तों आदि के सम्बन्ध में उसे प्रदत्तों का निरूपण करना,
- (६) ऐसे सभी कार्य करना जो कि उसे सौंपे जायें; और (७) क्षेत्रीय



पास करके प्रधान को हटा सकती है, लेकिन इस प्रस्ताव पर गांव के कुल सदस्यों के कम से कम आधे सदस्यों के हस्ताक्षर होने जरूरी हैं। चल व अचल सम्पत्ति खरीदने, दान-स्वरूप या अन्य प्रकार से प्राप्त करने, कब्जा करने, प्रवन्ध अथवा स्थानान्तरण करने का अधिकार ग्राम-सभा को है। यदि कई ग्राम-सभायें मिलकर कोई कार्य करना चाहें तो संयुक्त समिति बनाने का प्रस्ताव भी ग्राम-सभा पास करती है।

साधारणतः ग्राम-सभा की दो बैठकें रबी और खरीफ की फसलों के बाद होती हैं। रबी की बैठक में पिछले वर्ष के हिसाब-किताब और प्रधान की रिपोर्ट पर विचार किया जाता है तथा उन्हें स्वीकार किया जाता है। खरीफ की बैठक में अगले वर्ष के लिये आय-व्यय के अनुमानों तथा निर्माण कार्यों के प्रस्तावों पर विचार किया जाता है और स्वीकृति प्रदान की जाती है। इन सामान्य बैठकों के अतिरिक्त गांव-सभा के प्रधान को यह अधिकार है कि वह किसी समय भी विशेष बैठक बुला सके। पंचायत निरीक्षक या सहायक विक्रम अधिकारी अथवा २० प्रतिशत सदस्यों की लिखित मांग पर भी गांव-सभा बैठकों की बुलाई जा सकती हैं। ऐसी बैठक तीस दिन के भीतर अवश्य बुलायी जानी चाहिये और इसकी सूचना सदस्यों को कम से कम पन्द्रह दिन पहले दे देनी चाहिए। गांव-सभा की कार्यवाही के लिये सदस्यों की कुल नख्या के पाँचवें भाग की गणपूर्ति (quorum) अनिवार्य है।

ग्राम-पंचायत—पंचायत व्यवस्था में ग्राम-पंचायतों का महत्व है। वस्तुतः ग्राम-पंचायतें ग्राम-सभाओं की कार्यकारिणी समितियाँ हैं। ये पाँच वर्ष के लिए चुनी जाती हैं और इनका एक प्रधान होता है जो गांव-सभा के सदस्यों द्वारा चुना जाता है। उप-प्रधान का चुनाव पंचायत-सदस्यों द्वारा अपने ही में से प्रतिवर्ष किया जाता है। ग्राम-सभा के सदस्य हाथ उठाकर ग्राम-पंचायत के सदस्यों को चुनते हैं। इनकी नख्या १५ से लेकर ३० तक होती है। अभी तक प्रधान भी ऐसे ही चुने जाते थे, किन्तु कुछ समय से प्रधान का चुनाव गुप्त-मतदान प्रणाली द्वारा होने लगा है। सन् १९६०-६१ में पंचायतों के तीसरे ग्राम चुनाव हुए। इन चुनावों में राज्य के लगभग ३ करोड़ ग्रामीणों ने अपने प्रतिनिधियों को चुनकर उनके हाथों में अपने विकास-कार्यों को ५ वर्षों के लिए सौंप दिया। पंचायत की बैठक के लिये सदस्यों की एक-तिहाई संख्या, जिसमें प्रधान भी शामिल होता है, आवश्यक है। प्रत्येक पंचायत का प्रधान तथा उप-प्रधान गांव-सभा द्वारा चुने जाते हैं और गांव-सभा दो तिहाई मतों से उन्हें उनके पदों से अलग भी कर सकती है। सन् १९५४ के संशोधन के अनुसार प्रधान वही व्यक्ति हो सकता है जिसकी आयु कम से कम ३० वर्ष हो और जो हिन्दी पढ़-लिख सकता हो। पंचायत का प्रधान बैठकों में सभापति होता है और वह कार्यकारिणी तथा वित्त-प्रणामन की देख-रेख भी करता है। पंचायत द्वारा लगाये गये करों की वसूली करने की जिम्मेदारी उसी पर होती है।

पंचायत की सारी सम्पत्ति उसी के नियन्त्रण में रहती है और वह पंचायत की ओर से सब कार्य करता है।

**ग्राम-पंचायतों के कार्य**—नगरपालिकाओं तथा जिला बोर्डों की तरह इनके कार्य भी दो प्रकार के होते हैं—अनिवार्य और ऐच्छिक (Obligatory and Voluntary)। अनिवार्य कार्य—सार्वजनिक रास्तों को बनाना, उनकी मरम्मत व देखभाल करना, सफाई, छूत की बीमारी को फैलने से रोकना, फँसने पर रोक थाम करना, ऐसी इमारतों की देख-रेख करना जो पंचायत को मिल गई हो, जन्म तथा मरण का लेखा रखना, मुर्दाघाटों तथा कब्रिस्तानों की देख-रेख करना, बच्चों की शिक्षा के लिए प्राइमरी स्कूल चलाना, हाटों तथा मेलों का प्रबन्ध करना, सार्वजनिक कुँग्रों को बनवाना, उनकी मरम्मत कराना और पंचायत की सम्पत्ति की रक्षा करना आदि। पंचायतें पंचायती अदालत के पक्षों को भी चुनती हैं। ऐच्छिक कार्य—साधनों के अनुसार पंचायतें चाहे तो ये कार्य कर सकती हैं—रास्तों के किनारे तथा सार्वजनिक स्थानों पर पेड़ लगाना, पशुओं की नस्ल को सुधारने तथा उनकी बीमारियों को रोकने का प्रबन्ध करना, गावों की खेती की उत्पत्ति में सहायता करना, पुस्तकालय तथा वाचनालय स्थापित करना, ग्रामोद-प्रमोद के लिये व्यवस्था करना, रेडियो आदि का प्रबन्ध करना, गाव के किसानों के लिये सरकार से तकावी ऋण दिलवाने व वटवाने में सहायता करना।

पंचायतें डिस्पेंसरियाँ भी खोल सकती हैं और उन्हें चौकीदारों की नियुक्ति व तवादले में भी कुछ भाग लेने का अधिकार है। पंचायतें गाव के लेखपाल, पुलिस के चौकीदार तथा टीका लगाने वाले के आचार की जाच कर सकती हैं और उनके तवादले या पद से हटाये जाने की सिफारिश भी कर सकती हैं। तीसरी पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत गांव-पंचायतों को नये उत्तरदायित्व सौंपे गये हैं और उनका विकास करने के हेतु गाव-सभाओं को नये कार्यनिश्चित करने के लिए दिया जायगा, जिनसे गांव-सभायें न केवल ऋण का भुगतान कर सकें अपितु ग्राम-अर्जन के स्थायी साधन विकसित कर सकें।

**पंचायतों की बैठकें**—गाव-पंचायतों की बैठकें प्रधान द्वारा या उसकी अनुपस्थिति में उप-प्रधान द्वारा किसी भी समय बुलाई जा सकती हैं। कम से कम एक तिहाई सदस्यों की लिखित माँग पर पन्द्रह दिन के अन्दर पंचायत की बैठक बुलानी होगी। पंचायत की बैठक महीने में कम से कम एक बार अवश्य होनी चाहिए। बैठक की सूचना सदस्यों को कम से कम पाँच दिन पहले मिल जानी चाहिए। साथ ही उन्हें बैठक की तिथि, समय और स्थान की सूचना के साथ विचारणीय विषयों की जानकारी करा देनी चाहिए। ग्राम-पंचायत की कार्यवाही के लिए प्रधान और उप-प्रधान को सम्मिलित करके पंचायत के सदस्यों की कुल

सख्या के एक तिहाई सदस्यों की उपस्थिति आवश्यक है। गांव पचायतों ऊपर वर्णित कार्यों को सुचारु रूप से चलाने के लिए समितियाँ बना सकती है। प्रत्येक समिति में ५ से लेकर ७ तक सदस्य हो सकते हैं, जिन्हें एक वर्ष के लिए चुना जाता है। समिति का अध्यक्ष समिति के सदस्यों में से पचायत द्वारा चुना जाता है। यदि दो या अधिक पचायतों चाहें तो किसी विशेष कार्य के लिए अपने-अपने प्रतिनिधियों की मिली-जुली समिति भी बना सकती है। तीसरी योजना में पचायत मंत्रियों के प्रशिक्षण के लिए व्यवस्था की गई थी।

**पंचायती अदालतें**—प्रत्येक ग्राम-सभा के सदस्य पंचायती अदालत के लिए ५ सदस्य चुनते हैं। तीन से लेकर पाँच ग्राम-सभाओं तक के समूह के लिए ऐसी अदालत होती है। इस समय उत्तर प्रदेश में इनकी सख्या ८ हजार से कुछ ही अधिक है। पंचायती-अदालत के सदस्य अपने में से एक को सरपंच चुनते हैं-परन्तु सरपंच केवल पढ़ा लिखा व्यक्ति हो सकता है। सरपंच प्रत्येक मुकदमे के लिए पंचायती अदालत के सदस्यों में से ५ को छोटता है; उनकी जाच करते समय उसे इन बातों का ध्यान रखना आवश्यक है—(१) इनमें एक सदस्य ऐसा हो जो मुकदमे की कार्यवाही तथा गवाहों के बयानों को लिख सके; (२) एक-एक सदस्य उन गांव सभाओं का अवश्य होना चाहिये जिनका वादी (complainant) व प्रतिवादी (defendant or accused) रहने वाले हो; और (३) दोष पच अन्य ग्राम-सभाओं के होने चाहिये।

पंचायती अदालत का मुख्य कार्यालय सरकार द्वारा नियत केन्द्र में होता है। ये पंचायतें महीने में जितने आवश्यक हो कार्य करती हैं। इनके क्षेत्राधिकार में दीवानी, फौजदारी और माल तीनों ही प्रकार के मुकदमे आते हैं। दीवानी मुकदमें उस क्षेत्र की पंचायती अदालत में दायर किये जाते हैं जिस क्षेत्र का प्रतिवादी रहने वाला हो। फौजदारी के मुकदमे उस अदालत में दायर किये जाते हैं, जिस क्षेत्र में अपराध हुआ हो। माल के मुकदमे उस क्षेत्र की पंचायती अदालत में दायर किए जाते हैं जिसमें मुकदमे से सम्बन्धित भूमि स्थित हो। इन अदालतों में निम्न प्रकार के मुकदमे सुने जा सकते हैं—

**दीवानी मुकदमे (Civil cases)**—१००० रु० तक की मालियत के मुकदमे इनके अधिकारक्षेत्र में आते हैं, परन्तु सरकार चाहे तो इन अदालतों को ५००० रु० की मालियत तक के मुकदमे सुनने का अधिकार दे सकती है। इन मुकदमों को दायर करने की अवधि ३ वर्ष है, परन्तु पशुओं आदि द्वारा की जाने वाली हानि से सम्बन्धित मुकदमों को ६ महीने के भीतर ही दायर किया जा सकता है। ये सरकारी नौकरों पर मुकदमा नहीं चला सकती।

**फौजदारी मुकदमे (Criminal cases)**—ये अदालतें आगे लिखे विभिन्न प्रकार के छोटे अपराधों से सम्बन्धित मुकदमे सुन सकती हैं—(१) नार्वजनिक स्थानों

पर भगडा करना, (२) ५० रु० तक की चोरी के मुकदमे, (३) किसी को पीटना या किसी को हानि पहुंचाना, इत्यादि।

माल के मुकदमे—इन मुकदमों में पंचायती अदालतों को प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार (Original jurisdiction) प्राप्त नहीं है, परन्तु डीलवन्दी या २०० रु० से कम बकाया लगान के मुकदमे तथा कागजात की दुस्तूरी से सम्बन्धित मामलें तहसीलदार पंचायतों को भेज सकता है।

पंचायती अदालतें मुकदमों का फैसला पंचों के बहुमत से देती हैं। इन्हें अपनै फैसलों पर फिर से विचार करने का अधिकार नहीं है। इन अदालतों में किसी भी पक्ष की ओर से वकीलों को पेश करने की आज्ञा नहीं है। इनके फैसलों की किसी न्यायालय में अपील दायर नहीं हो सकती, केवल उस क्षेत्र के एस० डी० एम० (Sub-Divisional Magistrate) के न्यायालय में फौजदारी मुकदमों और मुन्सिफ की अदालत में दोबारा मुकदमों की निगरानी (revision) की मांग की जा सकती है। यदि वह यहाँ समझे कि अदालत का फैसला गैर-कानूनी है तो वह उसे रद्द कर सकता है। पंचायती अदालत किसी भी मुकदमे में कारावास का दण्ड नहीं दे सकती और यह अधिक से अधिक जुर्माना कर सकती है।

पंचायतों की आय के मुख्य साधन—फीस, जुर्माने, कर, सरकारी अनुदान (government grant), दानदान (contributions), दान (donations), पल्लेदारों, अनाज तथा कपड़े के व्यापारियों से लाइसेंस फीस। पंचायती अदालतों द्वारा कोर्ट-फीस तथा जुर्मानों से होने वाली आय, सरकार विभिन्न पंचायतों को बांट देती है। इनकी आय के साधन बहुत ही सीमित हैं, अतः ये अपने कार्यों को भली प्रकार से संचालित नहीं कर सकती। गाँव-पंचायतों और पंचायती अदालतों का निर्माण हुए कई वर्ष बीत गये हैं। इनकी कार्य-प्रणाली के सम्बन्ध में कुछ दोषों का अनुभव हुआ है, साथ ही इनकी रचना के विषय में भी कुछ सुधारों की आवश्यकता अनुभव की गई है। इन्हीं दोषों को दूर करने तथा सुधारों को लागू करने के उद्देश्य से राज्य-सरकार ने पंचायत-राज एक्ट में आवश्यक संशोधन कराने का निर्णय किया है। बाद के एक संशोधन से इन्हें ये नए कर लगाने का अधिकार मिल गया है—किरायों के लिये रखी गई सवारी गाड़ियों और पशुओं, चलते-फिरते व्यापारियों, पशुओं की विक्री पर रजिस्ट्रेशन फीस इत्यादि तथा पानी आदि की सेवाओं के लिए, रिट्ट, ट्रेड, लुगाना। ये पंचायतें सार्वजनिक उपयोगिता के कार्यों के लिये पुरुषों से शारीरिक श्रम की मांग भी कर सकती हैं।

ग्राम-समाज—जमींदारी प्रथा के उन्मूलन के बाद प्रत्येक ऐसे गाँव के लिये, जो मानगुजारी वगैरह करने के लिए उपयुक्त इकाई समझा गया एक-एक ग्राम-समाज की भी स्थापना की गई थी। सन् १९५६ में इनकी संख्या लगभग ८४ हजार थी। वे सभी शक्ति-व्यक्ति-जो गाँव में स्थायी रूप से रहते हैं और जिनका

गाँव की खेती से सम्बन्ध हो, ग्राम-समाज के सदस्य होते हैं। ग्राम-समाज अपनी कार्य-कारिणी समिति चुनता है, जो भूमि-प्रबन्धक समिति कहलाती है। यही समिति गाँव की सीमा में स्थित सभी बंजर, चरागाह व परती पड़ी हुई भूमि का प्रबन्ध करती है और वह उमें भूमिहीन व्यक्तियों को खेती के लिये भी दे सकती है।

क्षेत्रीय समिति तथा जिला-परिषद् विधेयक के अन्तर्गत गाँव-पंचायतों को अपने क्षेत्र के २१ वर्ष से ४५ वर्ष तक की अवस्था के पुरुषों से एक वर्ष में २६ घण्टे का श्रम लेने का अधिकार दिया गया है। गाँव-सभाओं को श्रम न देने वाले व्यक्तियों से श्रम का मूल्य वसूल करने का अधिकार होगा। इसी विधेयक के अन्तर्गत गाँव-समाज तथा गाँव-सभा का एकीकरण कर दिया गया है और गाँव-सभा में निहित सभी सम्पत्ति की रक्षा के लिये प्रत्येक गाँव-सभा में गाँव-सभा की उप-समिति—भूमि प्रबन्धक समिति की स्थापना की व्यवस्था की गई है। पंचायतों के कार्यों की देख-रेख के लिये एक पृथक् विभाग—पंचायत-राज विभाग—की स्थापना हुई है। उसका एक सचालक (Director) है और उसके नीचे प्रत्येक जिले में एक पंचायत राज अधिकारी है।

### ७. स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं में दोष और उन्हें दूर करने के लिये सुझाव

स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के सगठन व कार्य-प्रणाली में मुख्य दोष तथा उनको दूर करने के लिये कुछ सुझाव निम्नलिखित हैं—

(१) इन संस्थाओं में गन्दी व अस्वस्थ दलबन्धियाँ बहुत हैं। वास्तव में, दलबन्दी प्रजातन्त्रात्मक शासन की देन है, जिससे बचना कठिन है।

(२) इन संस्थाओं में बहुधा भ्रष्टाचार की शिकायतें सुनने में आती हैं। इनके कर्मचारियों में योग्यता व कार्य-कुशलता की कमी होती है।

(३) इन संस्थाओं के आय के साधन बहुत सीमित हैं।

इन संस्थाओं में प्रचलित भ्रष्टाचार और भाई-भतीजवाद को रोकने के लिये पहली आवश्यकता तो देश के गन्दे वातावरण को ही इस दोष से दूर करने की है। दूसरे, जहाँ तक हो सके सरकार इनकी सेवाओं को राज्य-सेवाओं में बदल दे या नियुक्ति आदि के विषय में योग्यता सम्बन्धी विहित शर्तों को और कठोर बनाये तथा उनके उचित पालन पर विशेष ध्यान दे। इस प्रकार से नियुक्तियाँ होने पर उनकी कार्यकुशलता भी सुधरेगी। दलबन्दी के कारण जिसका आघार साम्प्रदायिक अथवा राजनैतिक व सकुचित हित होते हैं इनके कार्यों में अनेक बाधाएँ आती हैं। आचार्य विनोबा भावे और श्री जयप्रकाश नारायण इस बात पर विशेष बल दे रहे हैं कि पंचायतों की रचना पक्षमुक्त हो और ये ग्राम सेवक सभा का रूप धारण करें। वास्तव में, इन संस्थाओं के चुनावों में यदि राजनैतिक दल भाग



न ले और जनता केवल योग्य व समाज-सेवी व्यक्तियों को ही चुनें तो इनके कई दोष दूर हो जायें, इनकी कार्य-कुशलता बढ़े और भ्रष्टाचार व भाई-भतीजवाद तथा साम्प्रदायिकता व संकुचित दृष्टिकोण भी कम हो। व्यवहार में इन संस्थाओं के चुनाव केवल सम्प्रदायों के आधार पर ही नहीं बरन् जाति या विरादरी के आधार पर लड़े जाते हैं और इस प्रकार अयोग्य या संकुचित भावनाओं से प्रेरित व्यक्ति सफलता पा लेते हैं। इनके निर्वाचित सदस्य किसी दल, सम्प्रदाय या विरादरी के प्रतिनिधि नहीं, बरन् सम्पूर्ण क्षेत्रीय समुदाय के प्रतिनिधि होने चाहिये।

इनके आय-साधनों के लिये राज्य सरकार को कानूनों में आवश्यक सुधार करने चाहिये। इनकी कर लगाने व ऋण आदि लेने की शक्तियों में विस्तार होना चाहिये और सरकार को भी इन्हें अच्छे कार्य करने में अधिक आर्थिक सहायता देनी चाहिये। साथ ही जनता को नये करों से नाराज होना उचित नहीं, क्योंकि जब तक इनकी आय में वृद्धि न होगी ये सर्वसाधारण के लिये सुविधायें न बढ़ा सकेगी। परन्तु इनके द्वारा कोई अपव्यय न हो, इस बात पर सभी का विशेष ध्यान लगा रहना आवश्यक है। ये अपने आय-साधनों को बढ़ाने के लिये म्युनिसिपल व्यापार कर, डेयरी व मनोरजन घर चलायें, बाजार खोले, बड़े नगरों में जली व आवा-गमन के साधनों का स्वयं प्रबन्ध करें।

स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं पर राज्य सरकार के नियंत्रण व निदेशन का रूप सकारात्मक होना चाहिए। सरकार का कार्य केवल यह नहीं कि वह लेखा-परीक्षण तथा कभी-कभी निरीक्षण द्वारा इन संस्थाओं द्वारा शक्तियों और धन के दुुरुपयोग को ही देखे और उन्हें ऐसा करने से रोके, बरन् सरकार के स्थानीय स्वशासन विभाग में अनेक विशेषज्ञ रहे जो स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं को उनके विभिन्न प्रकार के कार्यों में परामर्श व प्रोत्साहन प्रदान कर सकें। परन्तु सरकार के नियंत्रण से स्थानीय स्वशासन की स्वायत्तता और पहल करने की शक्ति में कोई कमी नहीं आनी चाहिये। नियंत्रण व निदेशन का उद्देश्य इन संस्थाओं के कार्य-संचालन को अधिक कुशल बनाना होना चाहिये।

अन्त में, यह तो मानना ही पड़ेगा कि अभी तक देश में शिक्षा की कमी है और यह भी सच है कि अशिक्षित व्यक्तियों की संख्या इन संस्थाओं में काफी है। इस विषय में भी मतभेद नहीं हो सकता कि सर्वसाधारण में नागरिकता की भावना की कमी है और जब तक यह कमी रहेगी तब तक ऊपर. वरिष्ठ अनेक दोष बने रहेंगे। नागरिकता की भावना का विकास अति आवश्यक है। साथ ही नागरिक अपने क्षेत्र की स्थानीय संस्थाओं के कार्यों में अधिक दिलचस्पी लें, उनके अन्धे कार्यों में सहयोग दें तथा प्रबल जनमत द्वारा उनके दोषपूर्ण कार्यों को होने से रोके। इस उद्देश्य से मतदाताओं अथवा नागरिकों के सघ बनने चाहिये, जो इनके कार्यों के प्रति सदैव सतर्क रहें। इन संस्थाओं में ऐसे व्यक्ति चुनकर भेजे जायें जिनमें

सार्वजनिक भावना काफी विकसित हो और जो इन पदों को मान प्राप्त करने अथवा अनुचित लाभ उठाने के हेतु प्राप्त करना न चाहे।<sup>10</sup>

—: ० :—

---

10 "Conditions of good local self Government ; "The first and foremost condition is the creation and maintenance of a high level of civic consciousness. Sound finances are another requisite of local self government. People elected to councils and local boards should be those who have a public spirit and who do not seek positions merely for the honour involved or for purposes of illicit gain."

## राजनीतिक दल—१

१. प्रजातन्त्र में राजनीतिक दल और भारत गेटेल के शब्दों में, 'कोई भी राजनीतिक दल कम या अधिक संगठित नागरिकों के समूह से मिलकर बनता है, जो एक राजनीतिक इकाई के रूप में कार्य करते हैं और अपनी मतदान शक्ति के द्वारा शासन पर नियन्त्रण पाने व अपनी साधारण नीतियों को कार्यान्वित करने के उद्देश्य रखते हैं। यह ऐसा सबसे अधिक बृहत् और व्यापक रूप है जिसके द्वारा लोकमत को संगठित और शासन में प्रभावी बनाया जाता है।'<sup>१</sup> किसी राजनीतिक दल के संगठन का स्वरूप बहुत कुछ राज्य के स्वरूप और दल के उद्देश्यों पर निर्भर करता है। यदि राज्य शक्ति पर आधारीत है तो सत्तारूढ़ दल और तानाशाही को स्थायी बनाने का प्रयत्न करेगा और विरोधियों को सभी उपाय, हिंसा और शक्ति सरकार को हटाने के लिये अपनाते पड़ेगे। दूसरी ओर यदि राज्य प्रजातन्त्रात्मक है तो दलों का स्वरूप संसदात्मक होगा और वे शासन तन्त्र पर अधिकार पाने के लिये सर्वैधानिक साधनों का प्रयोग करेंगे। हिटलर के अधीन जर्मनी में नाजी दल पहले प्रकार का और ग्रेट ब्रिटेन के दल दूसरी प्रकार के दलों के सुन्दर उदाहरण हैं।

प्रजातन्त्र में राजनीतिक दलों की आवश्यकता—राजनीतिक दलों में चाहे जो दोष हों और चाहे अनेक विचारक उनको घृणा ही करते हैं उनका प्रजातन्त्र में होना प्रति आवश्यक है। वे वास्तव में संसदात्मक शासन के भारी भवन के स्तम्भ हैं। प्रति निध्यात्मक ढंग के प्रजातन्त्र में दलों का होना अत्यन्त आवश्यक है और संसदात्मक ढंग के प्रजातन्त्र में तो उनकी आवश्यकता कही अधिक है। वास्तव में राजनीतिक दल ही प्रजातन्त्र का जीवन रक्त होते हैं, उनके बिना प्रजातन्त्र सर्वाधिकारवाद (totalitarianism) की ओर बढ़ता है। अतएव भारत में राजनीतिक दल होने चाहियें— इस बात पर दो मत नहीं, किन्तु दल किम प्रकार के हों तथा सत्तारूढ़ दल और विरोधी दल में क्या सम्बन्ध हो?—ये बातें अवश्य ही विचारणीय हैं। हमारे

1 Gettell R. G., *Political Theory*, p 229.

सामने ब्रिटेन और फ्रांस के दो उदाहरण हैं और वहाँ की दलीय पद्धति की जानकारी से हमें लाभ उठाना चाहिये ।

सभी देशों में राजनीतिक दल महत्वपूर्ण कार्य करते हैं । आधुनिक प्रजातन्त्रात्मक शासन तो केवल राजनीतिक दलों की सहायता से ही काम कर सकता है । बिना नेतृत्व के जनता की शक्ति प्रभावहीन रहती है ; और राजनीतिक दल ही जनता को नेतृत्व प्रदान करते हैं । वे राजनीतिक गतिविधि के लिये प्रेरक शक्ति प्रदान करते हैं ; बहुमत के शासन को प्राप्त करने के लिये दलों का होना आधुनिक प्रजातन्त्र के संचालन के लिए अति आवश्यक है, यदि अवश्यभावी नहीं । राजनीतिक दल उन राजनीतिक प्रश्नों की छाट करते हैं, जिन पर की मतदाताओं को अपने मतों का निर्णय करना होता है, वे विचारों के प्रचार का माध्यम होते हैं; एक प्रकार से मार्ग-निर्देशन करते हैं ; चालू राजनीतिक प्रश्नों पर विचारों और कार्यों को प्रोत्साहन देते हैं ; राज्य के शासनतंत्र को निश्चित ध्येय की ओर निर्देशित करते हैं ; राजनीतिक प्रशिक्षण का अति महत्वपूर्ण साधन होते हैं ; और शासन की विधायी तथा कार्याग शाखाओं के बीच समन्वय स्थापित करते हैं । लॉवेल के अनुसार, 'किसी भी बड़े राष्ट्र में सम्पूर्ण जनता द्वारा शासन की अवधारणा वास्तव में एक असंगत कल्पना है, [चूँकि वहाँ कही मताधिकार व्यापक होता है, दलों का अस्तित्व होना निश्चित है, और नियन्त्रण उस दल के हाथों में होना जरूरी है जिसमें बहुसंख्या हो ।'<sup>2</sup>

यह सभी जानते हैं कि ब्रिटेन में दो प्रमुख दल रहें हैं और फ्रांस में दलों की संख्या साधारणतः १०, १५ तक रही है । यह सभी विचारवान् व्यक्ति स्वीकार करेंगे कि ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल के स्थायित्व और फ्रांस में मन्त्रिमण्डलों के अस्थायी-पन का सबसे प्रमुख कारण उन देशों की दलीय पद्धतियाँ हैं । उन तथा अन्य देशों का अनुभव भी यह बताता है कि जिन देशों में आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली चल रही है वहाँ पर अनेक छोटे-छोटे दल बनते हैं । इसके विपरीत एक सदस्य वाले निर्वाचन-क्षेत्रों की व्यवस्था के परिणामस्वरूप दलों की संख्या बहुत कम हो जाती है । मौरिस डुवरगर ने इस मत का जोरदार समर्थन किया है कि बहुसंख्यक दलीय पद्धति और आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली में बड़ा सम्बन्ध है और उतने उदाहरणों द्वारा यह बताया है कि किस प्रकार आनुपातिक पद्धति के जारी होने पर मृतप्रायः दल भी पुनः जीवित हो उठे और किस प्रकार एक सदस्य वाले

2 "The conception of the government by the whole people in any large nation is, of course a chimera, for wherever the suffrage is wide, parties are certain to exist and the control must really be in the hands of the party that comprises a majority or a rough approximation to a majority of the people."  
Lowell.



महान् दायित्वों को भली प्रकार से समझने और रचनात्मक आलोचक का कार्य ठीक प्रकार से करने पर ही निर्भर करती है। एक दलीय शासन के विपरीत, जो कि कुछ स्थितियों में अधिनायकशाही का ही पर्यायवाची होता है, ससदात्मक शासन सत्तारूढ दल विरोधी पक्ष दोनों पर ही निर्भर करता है।<sup>5</sup> इंग्लैंड में जिसे कि द्वि-दलीय पद्धति का श्रेष्ठ नमूना समझा जाता है, सत्तारूढ दल विरोधी पक्ष को वैकल्पिक सरकार (alternative government) के रूप में देखता है। संयुक्त राज्य अमरीका में भी न्यूनाधिक द्वि-दलीय पद्धति है। परन्तु जैसा कि पहले बताया जा चुका है फ्रांस में बहु-दलीय पद्धति है और भारत में भी वर्तमान स्थिति बहु-दलीय पद्धति की है।

ससदात्मक पद्धति में कम से कम दो बड़े दल तो होने ही चाहियें। फरवरी १९५६ में नई दिल्ली में ससदात्मक प्रजातन्त्र पर एक 'सेमिनार' आयोजित किया गया था। उसमें भाग लेने वाले सभी व्यक्तियों ने विरोध की आवश्यकता और विरोधी पक्ष के महत्व पर प्रकाश डाला। उस अवसर पर भारत स्थित ब्रिटेन के हार्ड कमिश्नर मेलकाम मंडोनल्ड ने कहा था : "इस प्रकार के प्रजातन्त्र का निचोड़ इस बात में है कि कार्यपालिका की विधान-मण्डल के भीतर और बाहर वर्ष के प्रतिदिन आलोचना की जा सके। ऐसा न होने पर सरकार प्रजातन्त्रात्मक न रहेगी, यह शीघ्र ही मनचाही करने लगेगी और आगे चलकर अत्याचारी शासन का रूप ले लेगी। यह जो बात अपने हित में समझेगी वैसी ही दूसरों के हितों अथवा राष्ट्र हित का ध्यान न करते हुए करने लगेगी। 'जनता का शासन कुछ थोड़े से व्यक्तियों द्वारा कुछ व्यक्तियों के लिये' का मिथ्यान्त ले लेगा।" जनता द्वारा निरन्तर आलोचना किए जाने की दशा में ही ससदात्मक मन्त्रिमण्डल उपरोक्त दोष से मुक्त रह सकता है। यदि यह आलोचना स्थायी और प्रभावी बननी है तो इसे संगठित होना आवश्यक है। अतः संगठित विरोधी दल होना चाहिए और उसे सरकार की दृष्टि से मान्यता मिलनी चाहिये। इसके कर्तव्यों में सरकार का विरोध करना, उसकी आलोचना करना, उसके तर्कों में कमजोर बातों को निकालना और उसके कार्यों में गलत चालों को खोलकर रखना सम्मिलित है। भारत में विरोधी दल के महत्व और उसके सुदृढ़ व संगठित

5 "The opposition... is a paramount necessity in a democracy. If the responsibility of running the show rests on the party in power, that keeping the government responsible in attitude and responsive to public welfare rests on the opposition. It is on the temper and strength of the opposition, on its conscious realisation of its great responsibility, on its actively playing the role of a constructive critic, that the success of democracy depends. As opposed to the rule of one party, which is in certain situations synonymous with dictatorship, parliamentary government leans heavily on both, the party in office and the party out of it."

होने की आवश्यकता को सभी बुद्धिमान व निःस्वार्थी व्यक्ति स्वीकार करते हैं। उस समय की स्थिति का श्री जयप्रकाश नारायण ने एक वक्तव्य में निम्न प्रकार से विश्लेषण किया :

मैं अपनी स्थिति संक्षेप में बता दू। भारत ने भले या बुरे के लिये ससदात्मक पद्धति को चुना है। मैं व्यक्तिगत रूप से इसे प्रजातन्त्र का श्रेष्ठतम रूप नहीं मानता किन्तु यह बात अलग है। मुख्य बात यह है कि हम अब प्रजातन्त्र के स्वरूप का प्रयोग कर रहे हैं। प्रत्येक खेल के अपने नियम होते हैं। टेनिस के नियमों से कोई क्रिकेट नहीं खेल सकता। ससदात्मक पद्धति के भी अपने नियम हैं, उनमें सबसे अधिक आधारभूत नियम यह है कि यह पद्धति प्रभावशाली विरोध के बिना नहीं चल सकती। प्रश्न यह नहीं कि सत्तारूढ़ दल या उसका नेता अच्छा है बुरा। वे कितने ही अच्छे हों, इसकी कोई बात नहीं। इस पद्धति का स्वरूप ही ऐसा है कि यह विरोध के बिना सुचारु रूप में नहीं चल सकती। अच्छे से अच्छे इरादे वाले व्यक्ति भी यदि उन पर सदैव ही विरोध का तेज प्रकाश न पड़ता रहे, शक्ति पाने पर गलत मार्ग पर चले जायें। यह भी प्रश्न नहीं है कि विरोधी दल सत्तारूढ़ दल से अच्छे हैं या बुरे। वे यथार्थ में बुरे हो सकते हैं। परन्तु यही बात कि निरन्तर सत्तारूढ़ दल का प्रयोग करते हैं, सत्तारूढ़ दल को ठीक मार्ग पर रखते हैं। नतीजों और कार्य-क्रमों की बातों को प्रभावशाली विरोध के ज़रूरे में निरन्तर आर्थिक ससदात्मक पद्धति का सार खोना है। ... आज स्थिति यह है कि लगभग १० वर्षों में कांग्रेस ने सत्ता पर पूर्ण एकाधिकार का उपयोग किया है और विधानमण्डलों में कांग्रेसी दलों का भारी बहुमत रहा है। कांग्रेस दलों के गुणों की बात अलग रखकर मैं इस परिस्थिति के जारी रखने को भारतीय प्रजातन्त्र और जन कल्याण के लिये निरन्तर बतौरों में बराबरी समझता हूँ। चुनावों में इस स्थिति को बदलना जनता के सामने मुख्य कार्य है।

सन् १९५७ में हुए दूसरे आम चुनावों के बाद ही (१९५१-५० के आम चुनावों की भांति) कांग्रेस ने जनता के बहुमत को बर्खास्त करने का प्रयत्न नहीं किया। कांग्रेस ने दूसरे चुनाव में ३६६ के बहुमत पर ३६५ स्थानों की जीत का पक्ष में डाले गये मतों का प्रतिशत ६५ के बजाय ६३ रहा। विरोधी दलों की स्थिति पूर्व जैसी रही, किन्तु उनके दलों के बहुमत में परिवर्तन आया। कांग्रेस दल सबसे बड़ा विरोधी दल बन गया और इसके बाद प्रकाशनात्मक दलों का सिवाय केरल और उड़ीसा के दलों के अलावा अन्य दलों का पूर्व जैसा प्रयोग रहा। आन्ध्र प्रदेश व पंजाब के दलों के बहुमत में परिवर्तन हुआ। दूसरे आम चुनावों में कांग्रेस ने जनता के बहुमत को बर्खास्त करने का प्रयत्न नहीं किया।

कांग्रेस का बहुमत जारी रहा। एक लेखक (Myron Weiner) द्वारा कुछ वर्ष पूर्व अभिव्यक्त मत के अनुसार 'भारत को एक-दलीय प्रजातन्त्रात्मक पद्धति (one-party democratic system) वाला देश कहा जा सकता था, जिसमें प्रजातन्त्र एक दलीय अधिनायकतन्त्रों में पाये जाने वाले बल-प्रयोग पर आधारित था। भारत में प्रजातन्त्र तब तक जारी रहेगा जब तक कि विरोधी दलों को, यद्यपि वे कांग्रेस की तुलना में छोटे हैं संगठित होने, आन्दोलन करने और अपने मतों को स्वतन्त्र रूप से अभिव्यक्त करने की स्वतन्त्रता है और जब तक ऐसी दलीय पद्धति का आदर्श कायम रहे जिसमें एक या अधिक विरोधी दल सत्ता धारण कर सकते हैं।' चौथे आम चुनावों में कांग्रेस की कई राज्यों में बुरी हार हुई और लोकसभा में उसका बहुमत बहुत कम हो गया। इस प्रकार भारत में प्रजातन्त्र की नींव और सुदृढ़ हो गई और विरोधी दलों का महत्व और बढ़ गया।

इससे पूर्व कि विभिन्न राजनैतिक दलों के संगठन व कार्यक्रम का सक्षिप्त विवेचन किया जाय. भारत के राजनैतिक दलों की कुछ विशेषताओं पर ध्यान देना उचित होगा। प्रथम, स्वतन्त्रता प्राप्ति से पूर्व भारत में सच्चे राजनैतिक दलों का विकास न हो पाया था। स्वतन्त्रता से पूर्व भारत में दलों का संघर्ष वैदेशिक साम्राज्यवादी शासन के विरुद्ध संघर्ष था और उस संघर्ष ने एक चौड़ी छतरी का काम किया, जिसके अन्तर्गत सभी हित एक सामान्य शत्रु के विरुद्ध खड़े हो सके। भारत में, जैसा कि हाल में स्वतन्त्र हुये अन्य देशों में भी हुआ है, राष्ट्रीय आन्दोलन ही बाद में राष्ट्रीय दल में परिवर्तित हो गया। जो भाग भारत में नेशनल कांग्रेस का रहा, वही मुस्लिम लीग का पाकिस्तान में, एन्टी-फासिस्ट पिपल्स लीग का बर्मा में और नेशनल लिबरल फ्रंट का अल्जीरिया में रहा।<sup>6</sup> वास्तव में संगठित दलीय पद्धति का विकास स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद ही हुआ। कांग्रेस ने कुछ ही समय पूर्व से ससदात्मक दल के रूप में कार्य किया था और अन्य दलों में कोई भी संगठित व सुदृढ़ न था। उस काल में तो कांग्रेस के भण्डे के नीचे देश में विदेशी शासन का अन्त करने के लिये एक राष्ट्रीय आन्दोलन चला था। उसकी प्रतिक्रिया-स्वरूप कुछ प्रतिगामी समूहों अथवा दलों का विकास अवश्य ही हुआ था। फिर भी यह माना जा सकता है कि सन् १९२० के उपरान्त अनेक वर्षों तक उदात्तवादी दल (Liberal party) ने ससदात्मक दल के रूप में कार्य किया और कांग्रेस ने भी सन् १९३५ के भारतीय शासन अधिनियम के अन्तर्गत विधानमण्डलों में इसी प्रकार से कार्य किया।

6 "...in India as in other recently liberated countries, national movement was later transformed into a national party. The role, the National Congress played here was played by the Muslim League in Pakistan, the Anti-Fascist People's League (A. F. P. L) in Burma...and the National Liberal Front (N. L. F) in Algeria."



## राजनीतिक दल—१

दूसरे, एक आधार पर राजनीतिक दलों को दो बड़े समूहों में बाँटा जा सकता है—(१) वे जिनका आधार राजनीतिक व आर्थिक कार्यक्रम है और (२) जो साम्प्रदायिक भावना व मनोवृत्ति से प्रेरित होकर राजनीति में घुस आये हैं। प्रथम समूह में कांग्रेस, साम्यवादी व समाजवादी दल प्रमुख हैं और दूसरे समूह में मृतप्रायः मुस्लिम लीग, हिन्दू महासभा आदि हैं। दूसरे आधार पर भारतीय राजनीतिक दलों को चार समूहों में रखा जा सकता है। एक समूह ने आधारभूत ससदीय धर्म-निरपेक्ष राज्य को, जिसकी भारत के संविधान में व्यवस्था की गई है, स्वीकार कर लिया है। इस समूह में कांग्रेस, प्रजा समाजवादी तथा संयुक्त समाजवादी व स्वतन्त्र दल सम्मिलित रहेंगे। हाल के बने दलों में भारतीय क्रांति दल (B. K. D.) को भी इसी समूह में रखना उचित है। दूसरे समूह में वामपथी दल रखे जा सकते हैं, जैसे साम्यवादी दल (दोनों अंग), फार्वर्ड ब्लाक। तीसरे समूह में हिन्दू महासभा, मुस्लिम लीग और भारतीय जनसंघ आते हैं, जो साम्प्रदायिकता के आधार पर बने हैं। चौथे समूह में अन्य दल सम्मिलित किये जायेंगे, जिनकी नीतियाँ और कार्यक्रम स्पष्ट नहीं हैं। इनमें हम डी एम. के. (मद्रास) पेजेन्ट्स एण्ड वर्कर्स पार्टी (महाराष्ट्र), भारखड पाटी (विहार) को गिन सकते हैं।

तीसरे, भारत में राजनीतिक दल प्रारम्भिक अवस्था में हैं। देश की काफी बड़ी जनसंख्या किसी भी दल में सम्मिलित नहीं है, और चुनावों में अभी तक स्वतन्त्र रूप से खड़े होने वाले उम्मीदवारों की संख्या काफी है। अन्य प्रगतिशील देशों की तुलना में हमारे दलों को बहुत कार्य करना है। सम्पूर्ण जनता को शिक्षित करके किसी न किसी दल में लाना उन्हीं का कार्य है। यहाँ पर दो अन्य बातें भी उल्लेखनीय हैं—प्रथम, सरकार को विभिन्न दलों के हिसाबों की जाँच कराने के लिये उपयुक्त वैधानिक व्यवस्था करनी चाहिये। गत ग्राम चुनावों के अवसर पर एक और तो कुछ कांग्रेसी नेताओं ने विरोधी दलों पर यह आरोप लगाया कि वे विदेशों से आर्थिक सहायता पा रहे हैं, दूसरी ओर विरोधी दल के नेताओं का यह आरोप था कि कांग्रेस को अनेक पूँजीवादी खूब धन दे रहे हैं जबकि कांग्रेसी नेता उनसे बड़ी धन राशियाँ प्राप्त कर रहे हैं। अतः इस दोष को दूर करने के लिये कानून बनने आवश्यक है। साथ ही, यदि यह सिद्ध हो जाये कि कोई दल किसी विदेशी सत्ता अथवा दल से गुप्त सम्बन्ध रखता है तो ऐसे दल के विरुद्ध उचित और कड़ी कार्यवाही की जानी चाहिए। चौथी, परन्तु १९६७ के ग्राम चुनावों के पूर्व तक सबसे महत्वपूर्ण विरोध कांग्रेस का प्रभुत्व (domination) था और विरोधी पक्ष स्वयं में विभक्त था अर्थात् विरोधी पक्ष अनेक दलों के मेल से बना था। कांग्रेस की प्रधानता का मुख्य कारण उसका ऐतिहासिक महत्व था। उसके साथ ही कांग्रेस ने स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद मध्यवर्ती मार्ग अपनाया, जिस कारण

से उसमें विभिन्न विचारों के व्यक्ति सम्मिलित हो सके।<sup>7</sup> विभिन्न विचारधाराओं से कांग्रेस ने ब्रिटिश मजदूर दल की भाँति अच्छी-अच्छी बातें अपने कार्यक्रम में सम्मिलित की। फलतः इसके सदस्यों की संख्या बहुत बढ़ी, जिसका दूसरा प्रमुख कारण उस का सत्तारूढ़ दल होना था।

भारत की दलीय पद्धति की अन्तिम विशेषता उसका अस्वस्थ होना है। इसका प्रमुख कारण अभी तक अनेक दलों का अस्तित्व है; सभी पुराने दल जीवित हैं और समय-समय पर नये दल बनते रहते हैं। चौथे आम चुनावों के पूर्व तथा बाद में भी अखिल भारतीय आधार पर कई नये दलों का निर्माण हुआ। अनेक दलों के कारण अभी तक द्वि-दलीय पद्धति का विकास नहीं हो पाया है, जो कि ससदीय प्रजातन्त्र की सफलता के लिये एक आवश्यक दशा है।<sup>8</sup> नॉमन डी० पामर के मतानुसार भारत के नवनिर्मित प्रजातंत्र में अभी तक स्वस्थ दलीय पद्धति नहीं है। कुछ प्रभावशाली नेताओं ने नई राजनीतिक पद्धति (new political system) के विकास का समर्थन किया है, जिसमें राजनीतिक दलों का अस्तित्व न रहेगा। बहुधा गाँधी जी ने इस नई पहुँच का अनुमोदन किया था; आज भारत के दो प्रमुख अराजनीतिक नेता आचार्य विनोबा भावे और श्री जय प्रकाश नारायण हैं, जिनका राजनीति में बड़ा प्रभाव है। उनके अतिरिक्त (एम० एन० राँय के अनुयायी) रेडीकल ह्यूमनिस्ट (Radical Humanist) राजनीतिक दलों का अन्त चाहते हैं। उनके विचार में राजनीतिक दलों का होना अनावश्यक और अवाछनीय है।<sup>9</sup> पक्ष-विहीन प्रजातन्त्र के समर्थक सर्वोदय कार्यकर्ता हैं; किन्तु उनके लिये भी शासन और राजनीति से पृथक रहना सरल नहीं है।

## २. दल और शासन

प्रजातन्त्र में सभी राजनीतिक दलों का उद्देश्य शासन सत्ता को प्राप्त करना होता है। ससदीय प्रजातंत्र के अंतर्गत विधान मण्डल में एक या सम्मिलित बहुमत प्राप्त दल पदारूढ़ होता है और अन्य दल विरोधी पक्ष (Opposition) बनाते हैं। इस प्रकार सभी दलों का शासन से कम या अधिक निकट सम्पर्क रहता

7 "...Congress long ago learned that it had to be an Aristotelian party, a party of the middle way if it was to survive and succeed -And the Congress political leader became moulded as a man of the centre normally permitting himself the luxury of only a shade of emphasis on one side or the other."

Morris Jones, W. H., *The Government and Politics of India*, p. 150.

8 "...Contrary to the expectations of the makers of the Constitution, the biparty system has not developed; and it is very difficult for us to decide whether our present system should be called a multi-party system or a single-party system."

Rao, K. V., *Parliamentary Democracy of India*, (1965) p. 401.

9 See Kahn, G. M. (ed.), *Major Governments of Asia*, p. 335.

है। सत्तारूढ़ दल शासन की नीतियों और कानूनों के निर्माण में प्रमुख भाग रखता है और वही उन्हें कार्यान्वित करने के लिये उत्तरदायी होता है। विरोधी दल शासन की नीतियों और उनके कार्यान्वित रूप की विधान-मण्डल में तथा बाहर बहुधा आलोचना करते हैं। स्वतन्त्रता प्राप्ति के समय से अब तक दल और शासन के आपसी सम्बन्धों के बारे में दो प्रश्न महत्वपूर्ण रहे हैं—प्रथम, दलीय संगठन और संसदीय दल के बीच क्या सम्बन्ध रहे और दूसरा, दलीय संगठन व प्रशासन के बीच सम्बन्ध। आरम्भ से ही संघ तथा राज्यों में दलीय संगठन और संसदीय दल अथवा सरकार के बीच एक प्रकार का विरोध रहा है।

वहाँ यह उल्लेखनीय है कि स्वातन्त्र्य संघर्ष काल में भी कुछ समय के लिये कांग्रेस ने प्रान्तों में मन्त्रिमण्डल बनाये थे, अतः इस प्रकार की समस्या उत्पन्न हुई थी। सन् १९३७ और १९३६ के बीच में प्रश्न यह उठा या कि कांग्रेस सरकारें किस के प्रति उत्तरदायी थीं—स्थानीय निर्वाचक मण्डल के प्रति या राष्ट्रीय आन्दोलन के प्रति? यह भ्रमजाल वास्तविक था, क्योंकि स्थिति असाधारण थी। कांग्रेस संसदीय विवाद में नहीं बरन् विदेशी शासन के विरुद्ध संघर्ष में लगी थी। किसी भी राष्ट्रीय संगठन में प्रान्तीय नेताओं की केन्द्र के प्रति कुछ अधीनता आवश्यक थी। कांग्रेस के चोटी के नेता मन्त्रि-पदों से अलग रहे, और उन्होंने मन्त्रि-पदों पर कार्य करने के लिये दूसरे स्तर के नेताओं को भेजा। कांग्रेस कार्य समिति ने कांग्रेस मन्त्रिमण्डलों के निर्माण की आज्ञा दी थी, और उसी ने बाद में उनसे त्याग-पत्र देने का कहा और उन्होंने उसके आदेश का पालन किया। उस समय दलीय संगठन के मुख्य कार्यालय का दल के संसदीय समूहों से वह सम्बन्ध रहा जो कि प्रमुख और प्रतिनिधि (principal and agent) के बीच होता है। परन्तु स्वतन्त्रता के बाद दल के संगठनात्मक तथा विधायी अंगों के बीच विवाद बहुत परिवर्तित दशाओं में खड़े हुए और हो रहे हैं। 'राजनीति अब राष्ट्रीय स्वतन्त्रता के लिये युद्ध नहीं है; कांग्रेस पर अब केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों (चौथे चुनावों के बाद कई राज्यों में गैर कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल बने) के संचालन का भार है; दल के चोटी के प्रायः सभी नेता केबिनेट मंत्री हैं। आपसी मतभेदों के कारण आचार्य कृपलानी और पुरुषोत्तम दास टण्डन ने कांग्रेस की प्रधानता त्यागी और प्रधान मंत्री नेहरू ही कांग्रेस के भी प्रधान रहे या ऐसे व्यक्ति प्रधान बने जिन्हें प्रधान मंत्री ने चाहा। ऐसे ही मतभेद राज्यों में भी उत्पन्न हुये; कई अवसरों पर तो संगठन में ऊँचे पदों पर आसीन नेता ही मुख्य मंत्री बने। वास्तव में, संगठन में ऊँचे पद मन्त्रि-पद पर पहुँचने का साधन बन गये हैं।

चूँकि स्वतन्त्रता से पूर्व कांग्रेस के पास कुछ देने को नहीं था, निवाय कठोर परिश्रम, त्याग और जेल की यातनाओं के, इसलिये स्वार्थी लोग उसमें प्रवेश नहीं करत थे। परन्तु स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद कांग्रेस के हाथ में मन्त्रि-पद, विधान मण्डल में स्थान, स्थानीय निकायों में पद तथा अन्य लाभ व सम्मान के पद और

स्थान देने की शक्ति आई तो ऐसे अनेक व्यक्ति कांग्रेस में घुस आये जो मुख्यतः अवसरवादी थे और उन्होंने संगठन में घुसकर सच्चे कांग्रेस जनों को बाहर निकाल दिया। जिला तथा प्रदेश कांग्रेस समितियों के हाथों में विभिन्न निर्वाचित पदों के लिये चुनने की शक्ति आई। इन सब बातों के परिणामस्वरूप दलीय संगठन के उच्च अधिकारियों और ससदीय दल के बीच बहुधा मतभेद और विवाद के अवसर आये और आते रहेंगे। अपने उत्तरदायित्वों को पूरा करने के लिये राज्य सरकार किसी ऐसे प्रशासनिक पग को उठाने का निर्णय कर सकती है जो कि राज्य की कांग्रेस समिति को पसन्द न आये; अतः कांग्रेस समिति उसकी सार्वजनिक रूप से आलोचना कर सकती है। उससे सरकार (यदि कांग्रेस की ही है) एक कठिन और भद्दी स्थिति में पड़ सकती है। इस प्रकार के मतभेद सघ व राज्यों में हो चुके हैं और आगे बढ़ सकते हैं।

कांग्रेस या कोई भी जिम्मेदार राजनीतिक दल इस प्रकार की स्थिति को जारी नहीं रहने देना चाहेगा। इस समस्या का कोई हल निकालना पड़ेगा। डा० सम्पूर्णानन्द के मतानुसार इसका एकमात्र उपाय दलीय संगठन (organisational wing) को विघटित करना है; यह कोई उपयोगी कार्य नहीं कर रहा है। कभी-कभी यह कहा जाता है कि दलीय संगठन कांग्रेस के रचनात्मक कार्यों के संचालन हेतु आवश्यक है। तथ्य यह है कि दलीय संगठन ऐसा कोई कार्य नहीं कर रहा है। विचारधारा के प्रचार के क्षेत्र में भी यह कोई उपयोगी कार्य नहीं कर रहा है। आज तो कांग्रेस विभिन्न मत रखने वाले लोगों का प्लेटफार्म है। ऐसे संगठन के सदस्यों द्वारा किये गये प्रचार से जन साधारण में भ्रम फैलने की अधिक सम्भावना है।

दलीय संगठन और दल की सरकार के बीच सत्ता के वितरण के बारे में स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद से ही मतभेद अथवा एक प्रकार का सघर्ष चलता रहा। प्रधान मंत्री नेहरू और कांग्रेस प्रधान आचार्य कृपलानी व पुरुषोत्तम दास टण्डन को अपने पदों से त्याग-पत्र देने पड़े। तीन वर्ष तक प्रधान मंत्री जवाहरलाल नेहरू स्वयं कांग्रेस के प्रधान रहे। उसके बाद कांग्रेस का प्रधान किसी ऐसे व्यक्ति को बनाया गया जो कुछ समय तक केन्द्रीय मंत्री अथवा राज्य का मुख्य मंत्री रहा तथा जिसका प्रधान मंत्री नेहरू ने विरोध नहीं किया। नेहरू जी के काल में कांग्रेस प्रधान की अपेक्षा प्रधान मंत्री का पद अधिक महत्वपूर्ण और शक्तिशाली रहा। उसके बाद स्थिति में थोड़ा सा परिवर्तन हुआ, फिर भी प्रधान मंत्री का पद अभी तक अधिक शक्तिशाली समझा जाता है।

दलीय संगठन और दल की सरकार के बीच सम्बन्ध का एक अन्य महत्वपूर्ण पहलू कांग्रेस कार्य समिति में मंत्रियों के प्रतिनिधित्व का भी है। प्रथम आम

चुनावों के बाद अखिल भारतीय कांग्रेस समिति ने जवाहरलाल नेहरू को अपनी कार्य समिति के सदस्यों की छांट करने के लिये पूर्ण स्वतन्त्रता दी अर्थात् कार्य-समिति के केवल १/३ सदस्य ही मंत्री हो सकते हैं, इस नियम को हटा दिया गया। फलतः जबकि पुरुषोत्तम दास टन्डन द्वारा छांटी गई पूर्वगामो कार्य-समिति में प्रदेश कांग्रेस समितियों के अध्यक्षों का अधिक प्रतिनिधित्व था, जवाहरलाल नेहरू ने अपनी कार्य-समिति में मंत्रियों की संख्या काफी बढ़ाई। इसे सरकार व दल के बीच अधिक अच्छे समन्वय का अधिक प्रभावी साधन समझा गया; और कई वर्षों तक दल के नीति सम्बन्धी प्रस्तावों व सरकारी नितियों में महत्वपूर्ण मतभेद नहीं पैदा हुये।

जिन वर्षों में जवाहरलाल नेहरू स्वयं कांग्रेस के प्रधान रहे, प्रधानमंत्री ने दलीय कार्यपालिका को सरकार के निर्णयों से सूचित रखा और कार्यसमिति का प्रयोग सरकार के मोटे लक्ष्यों को घोषित करने के साधन रूप में किया। संसदीय दल के नेताओं ने कार्य-समिति पर ऐसा प्राधान्य स्थापित किया और उसके द्वारा साधारण सगठन पर भी कि दलीय संगठन को ऐसी नीति के निर्माण का प्रायः अवसर ही न मिला कि जो सरकार की नीति से स्वतन्त्र होती। नेहरू काल में कांग्रेस कार्य-समिति उन निर्णय करने वाले विभिन्न अंगों में से एक निकाय हो गई जिसे कि सरकार निति-निर्धारण कार्य में परामर्श लेती है। अतः 'जब तक वे नेता कांग्रेस कार्य-समिति के सदस्य रहते हैं जो कि केन्द्रीय सरकार के सदस्य है तब तक दोनों के बीच सघर्ष नहीं होगा। परन्तु जैसे ही कार्य-समिति सरकार द्वारा निर्धारित दिशा से भिन्न दिशा में चलने का प्रयत्न करेगी, दोनों के बीच विवाद का पैदा होना अवश्यभावी है। ऐसी स्थिति में कार्य-समिति का स्थान एक दबाव समूह जैसा रह जायेगा। कोई भी कांग्रेस का प्रधान इस बात को नहीं भूल सकता'।<sup>1 2</sup>

चूँकि भारत ने ब्रिटिश नमूने के संसदीय शासन को अंगीकृत किया है, इसलिए कांग्रेस के नेताओं को दलीय-सगठन के कार्य संचालन को उसी नमूने से समायोजित करना पड़ा। स्वतन्त्रता के बाद बने कांग्रेस प्रधान श्री यू० एक० धेबर

---

11 "So long as the men who control the Central Government also dominate the party's executive there is no conflict between the two. But as soon as the Working Committee pulls in a different direction from the one in which the Government is inclined to go, a conflict between the two will become inevitable and the Working Committee will at best reduce itself to a pressure group. No Congress President can be oblivious to this danger and of the strict limits that exist to what he or she can do to change the character of the Working Committee." (The Times of India, Bombay, Feb. 11, 1959)

See 'The Indian National Congress' in *American Review*, April, 1967, p. 41.

ने अपने अनुभव के आधार पर दल के सहयोगियों को याद दिलाया कि 'जहाँ तक सरकार के कार्यों का सम्बन्ध है, हमारे सविधान की विशेषता यह है कि सरकार विधान-मण्डल के प्रति उत्तरदायी है, जिसमें दल के सदस्य तथा अन्य दलों के भी सदस्य हैं। कांग्रेसजनों को यह समझना चाहिए कि इस कारण मैं सरकार पर कुछ सीमायें लगी हैं।' कहने का तात्पर्य यह है कि चूँकि सरकार संसद से स्वतन्त्र रहकर कार्य नहीं कर सकती, अतः उसका अपने सगठन के प्रति उत्तरदायित्व भी सीमित है।

मई १९६७ में कांग्रेस कार्य-समिति की बैठक में इस बात पर चिन्ता प्रकट की गई कि दल के सगठनात्मक व संसदीय अग्रों के बीच स्वर-विच्छेद बढ़ रहा है। कई सदस्यों ने इस बात की आलोचना की कि मंत्रियों में सगठन का विश्वास प्राप्त करने का प्रयत्न न करने की प्रवृत्ति बढ़ रही है। इस बात पर सभी में एकमत रहा कि दोनों अग्रों के बीच पूर्ण सामन्जस्य स्थापित करने के लिए एक उच्च-स्तरीय समिति नियुक्त की जाय। उस समिति (Liaison Committee) में प्रधानमंत्री, कांग्रेस प्रधान, तीन ज्येष्ठ मंत्री और कार्य-समिति के ऐसे तीन सदस्य सम्मिलित किये गये जो मंत्री न हों। दोनों अग्रों के बीच समन्वय बढ़ाने के उद्देश्य से कार्य-समिति ने एक प्रस्ताव भी पास किया, जिसमें कहा गया कि 'उपयुक्त तंत्र स्थापित किया जाय जो दल की नीतियों और कार्यक्रमों की क्रियान्विति का मूल्यांकन व पुनरवलोकन करे'। उसी अवसर पर कार्य-समिति ने नीति व कार्यक्रम सम्बन्धी प्रस्ताव भी स्वीकार किये और सरकार द्वारा उन्हें शीघ्र ही कार्यान्वित किये जाने पर बल दिया।

उन्ही दिनों कई राज्यों में कांग्रेस की पराजय के परिणामस्वरूप इस विषय पर एक गम्भीर प्रवाद चला कि पराजय के लिए कौन अधिक उत्तरदायी रहा— सरकार या सगठन। बहुत लम्बे वाद-विवाद के बाद कांग्रेसजनों ने समझा कि पराजय के लिए दोनों ही समान रूप में उत्तरदायी थे। इस बात पर भी सहमति उत्पन्न हुई कि दोनों ही अग्रों को भविष्य की समस्याओं का मुकाबला करने के लिए समता के आधार पर कार्य करना चाहिए। परन्तु स्व-आलोचना करने वाले कांग्रेस नेताओं ने इस प्रश्न पर विचार नहीं किया कि क्या सरकार के लिए उन सभी प्रस्तावों को कार्यान्वित करना आवश्यक है जो कि दल समय-समय पर पास करता है। वास्तव में, कांग्रेस संगठन ऐसे प्रस्ताव पास करता रहता है जिनका उद्देश्य मतदाताओं का अधिक से अधिक समर्थन प्राप्त करना हो, परन्तु उन सभी प्रस्तावों को कार्यान्वित करना सरकार के लिए सरल कार्य नहीं है।

दल और शासन के आपसी सम्बन्धों का दूसरा महत्वपूर्ण पहलू दल द्वारा प्रशासन (administration) में अवाञ्छनीय हस्तक्षेप है। गत २० वर्षों में यह अनुभव किया गया है कि सत्तारूढ़ दल के विधायकों तथा दलीय संगठन के उच्च अधिकारियों व कार्यकर्ताओं ने प्रशासन के कार्यों में अनुचित हस्तक्षेप किया है।

जनता के प्रतिनिधि होने के नाते उन्हें सरकारी अधिकारियों के पास जनता की शिकायतों व कठिनाइयों को पहुंचाना उचित है, परन्तु दलीय संगठन या व्यक्तिगत नाम के लिए सरकारी अधिकारियों पर प्रभाव डालना अनुचित व अपांडनीय है। बहुधा यह देखा गया है कि स्थानीय नेता सरकारी अधिकारियों के स्थानीकरण (posting), तबादले आदि में अनुचित दिवचस्पी लेते हैं। इन कार्यों को कराने के लिए वे मंत्रियों तक पहुंच करते हैं। इसके परिणामस्वरूप अनेक अधिकारी अपने कर्तव्यों के पालन में डील घुनुराग, ड्रेप और पक्षपात का प्रयोग करते हैं। इस कारण से प्रशासन कार्य में देरी लगती है और अनुमानता बढ़ती है तथा भ्रष्टाचार में भी वृद्धि होती है।

विरोधी दलों के नेता इन बातों की शिकायतें करते हैं और प्रभावहीन होने के कारण बुरा भी मानते हैं। सत्तारूढ़ (कांग्रेस) दल में गुटबन्दी के कारण स्थिति और भी बिगड़ जाती है। एक गुट के नेता कुछ अधिकारियों पर प्रभाव रखते हैं, मतः उनका रहना चाहते हैं। परन्तु दूसरे गुट के नेता उनके तबादले के लिए प्रयत्न व भाग-दौड़ करते हैं तथा उनके विरुद्ध शिकायतें करते हैं व करवाते हैं। मत प्राप्त गिटबन्दी का प्रशासन पर भी बुरा प्रभाव पडा है। सत्तारूढ़ दल में उच्च-स्तर पर गुटबन्दी के कारण प्रथवा दलीय संगठन व मंत्रिमंडल में मतभेदों के परिणामस्वरूप तो राज्य का सम्पूर्ण प्रशासनतन्त्र प्रभावित होता है। अधिकारी वर्ग अपने कर्तव्यों के पालन में अनिश्चितता के कारण देरी व डील करता है। प्रशासन कार्यों में हस्तक्षेप का एक दुष्परिणाम यह रहा है कि बहुधा अधिकारी वर्ग अपनी कमियों को छिपाने के लिए सत्तारूढ़ दल के नेताओं को दोष देता है। अब तो कई राज्यों में पूर्वगामी विरोधी दलों की सरकारें बन गई हैं। जिन राज्यों में मिली-जुली सरकारें हैं वहाँ विभिन्न दलों के मंत्रियों ने अपने-अपने विभाग द्वारा अपने-अपने दल के हित में प्रशासन को प्रभावित किया है। अतएव वर्तमान स्थिति में अच्छा यही होगा कि विभिन्न दल आचरण महिता स्वीकार करें और प्रशासन कार्यों में अनुचित हस्तक्षेप को बन्द करें।

### ३. कांग्रेस पार्टी .

निःसंदेह यह अभी तक भारत का सबसे अधिक महत्वपूर्ण और सत्ताधारी दल है। इसी के प्रयत्नों से भारत को स्वतन्त्रता मिली और इसने स्वतन्त्रता के पूर्व से ही देश के प्रशासन का भार सम्भाला। देश के संविधान के निर्माण में भी कांग्रेस का प्रमुख भाग रहा। कांग्रेस ने स्वतन्त्रता के लिए सघर्ष काल में ही अन्य राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक प्रश्नों व समस्याओं पर भी पूरा-पूरा ध्यान दिया। आरम्भ से ही कांग्रेस ने राजनीतिक मुद्दों की माँग के साथ-साथ अग्र-लिखित मांगों को बार-बार दोहराया—सैनिक और प्रशासन व्यय में कमी हो, करों का भार कम हो, भारत में भी इन्डियन सिविल सर्विस की परीक्षाएं हो, सरकारी सेवाओं में भारतीयों को अधिक से अधिक उंचे स्थान दिये जाये, प्रवासी

भारतीयों के साथ अन्य देशों में अच्छा व्यवहार हो, भारतीयों को नागरिक अधिकार मिलें, शिक्षा, कृषि व सिंचाई आदि की सुविधायें बढ़ाई जायें, कार्यपालिका और न्यायपालिका को एक दूसरे से पृथक किया जाय, स्वदेशी को प्रोत्साहन दिया जाय, इत्यादि। सन् १९०६ में कांग्रेस ने भारत के लिए स्वशासन के ध्येय को स्वीकार किया, परन्तु १९०७ में सूरत की फूट के फलस्वरूप कांग्रेस पर उदारवादी नेताओं (Moderates) का ही प्रभुत्व कायम रहा। सन् १९१६ में उग्रवादी नेता (Extremists) फिर कांग्रेस में सम्मिलित हो गये और उस वर्ष कांग्रेस व लीग में भावी सुधारों के प्रश्न पर एक समझौता हुआ, जिसके परिणामस्वरूप कांग्रेस-लीग सुधार योजना स्वीकृत हुई।

सन् १९१९ तक कांग्रेस ने केवल सर्वधानिक उपायों का ही प्रयोग किया और वह केवल शिक्षित वर्ग की ही संस्था बनी रही, किन्तु सन् १९२० से कांग्रेस का नेतृत्व महात्मा गांधी के हाथों में आया और उन्होंने कांग्रेस को सभी वर्गों तथा नगरो व ग्रामों के संगठन में बदल दिया। उनके नेतृत्व में कांग्रेस ने १९२०-२१ में असहयोग आन्दोलन, १९३०-३४ का सविनय अवज्ञा आन्दोलन, सन् १९४० का व्यक्तिगत सत्याग्रह और १९४२ का भारत छोड़ो आन्दोलन चलाये। सन् १९३० में कांग्रेस ने पूर्ण स्वाधीनता के ध्येय को अपनाया और शान्तिपूर्ण व उचित उपायों द्वारा ही देश की स्वतन्त्रता प्राप्त की। सन् १९२३ से १९२९ तक कांग्रेसी नेताओं ने स्वराज्य दल के नाम से कौंसिलों में जाकर द्वैध शासन प्रणाली व केन्द्रीय शासन को असफल बनाने के उद्देश्य से अड़णा नीति को अपनाया। सन् १९३७ से १९३९ तक और सन् १९४७ से स्वतन्त्रता-प्राप्ति तक अधिकतर प्रान्तों का शासन कांग्रेस दलों के द्वारा ही संचालित हुआ। स्वातन्त्र्य-संघर्ष के साथ-साथ कांग्रेस ने देश के सभी वर्गों व सम्प्रदायों में एकता बनाने रखने, खादी और ग्रामोद्योगों को प्रोत्साहन देने, दलित वर्गों (हरिजनों), ग्रामों व स्त्रियों के उत्थान के लिये अनेक सराहनीय प्रयत्न किये और शिक्षा प्रसार आदि अनेक रचनात्मक कार्यों में कांग्रेस संगठन, नेताओं व कार्य-कर्त्ताओं ने महत्वपूर्ण सहयोग दिया।

उस काल में कांग्रेस की कुछ प्रमुख विशेषतायें ये थी—प्रथम, कांग्रेस सभी वर्गों, सम्प्रदायों और हितों का प्रतिनिधित्व करती थी। इसमें सभी घर्षों, जातियों व सम्प्रदायों के नेता व कार्यकर्त्ता आरम्भ से ही भाग लेते रहे और कांग्रेस ने अपनी इस विशेषता को कभी भी नहीं त्यागा। कांग्रेस सभी का प्रतिनिधित्व करती थी, इस बात पर गांधी जी ने गोलमेज सम्मेलन में विशेष बल देते हुये कहा था : "सभी में अन्य सभी दल वर्ग-हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं। केवल कांग्रेस ही सम्पूर्ण भारत और सभी हितों का प्रतिनिधित्व करने का दावा करती है। यह कोई साम्प्रदायिक संगठन नहीं है। यह साम्प्रदायिकता की प्रत्येक रूप में दृढ़ शत्रु है। कांग्रेस की यह विशेषता अभी तक जारी है।" महात्मा गांधी ने मुसलमानों की



रक्षा के हेतु अपना जीवन दिया और कांग्रेस ने भारत में एक धर्म-निरपेक्ष राज्य की स्थापना की है।

कांग्रेस की दूसरी विशेषता यह थी कि इसमें सभी विचारों के व्यक्ति सम्मिलित हो सके। स्वतन्त्रता-प्राप्ति के ध्येय को समक्ष रखकर कांग्रेस ने भिन्न-भिन्न राजनीतिक आदर्शों व सिद्धान्तों में विश्वास रखने वाले व्यक्तियों को प्रविष्ट किया। राष्ट्रीय आन्दोलन में कांग्रेस को सभी वर्गों का सहयोग मिला। वास्तव में, कांग्रेस का रूप एक दल जैसा नहीं बरन् सयुक्त मोर्चे (united front) जैसा था, यह एक राष्ट्रीय आन्दोलन था और इसके नेता राष्ट्रीय नेता थे। कुछ मात्रा में कांग्रेस राष्ट्रीय ससद् का कार्य किया करती थी, जहाँ पर कि विभिन्न मतों और हितों के प्रतिनिधि एकत्रित होकर सामान्य रूप से स्वीकार्य नीति का निर्धारण करते हैं।<sup>12</sup> किन्तु स्वतन्त्रता-प्राप्ति के उपरान्त कांग्रेस का रूप एक राजनीतिक दल जैसा ही हो गया और अनेक पुराने नेता व कार्यकर्ता राजनीतिक व आर्थिक प्रश्नों के ऊपर मतभेदों के कारण कांग्रेस से अलग हो गये।

कांग्रेस की तीसरी विशेषता इसका प्रजातन्त्रात्मक संगठन है। सन् १९२० से लेकर १९४८ तक गांधी जी कांग्रेस के सर्वमान्य नेता व प्रेरक रहे, यद्यपि सन् १९३४ से उन्होंने कांग्रेस की सदस्यता भी त्याग दी थी। इसी कारण कुछ कांग्रेस विरोधी पहले गांधी जी को एक अधिनायक कहते थे और आगे कुछ आलोचकों ने जवाहरलाल नेहरू को ऐसा ही समझा, किन्तु यह आरोप सर्वथा निराधार है। कांग्रेस का संगठन विदेशों के अन्य प्रजातन्त्रात्मक दलों जैसा ही है।

इसकी चौथी विशेषता यह थी कि यह अपने ध्येय व कार्य करने के ढंगों में अन्य देशों के ससदात्मक दलों से भिन्न थी। जबकि स्वतन्त्र देश में दलों का ध्येय शासनतन्त्र पर अधिकार पाना और उसे चलाना होता है, कांग्रेस विदेशी सत्ता को निकालने का दृढ़ सकल्प किये हुये थी। अन्य सभी बातें उस ध्येय के नीचे रहीं। इसी कारण इसमें बहुधा एक ससदात्मक दल के संवैधानिक तरीकों का प्रयोग नहीं किया। इस दृष्टि से यह एक क्रान्तिकारी संगठन था, किन्तु जो शान्तिपूर्ण व उचित उपायों के पालन से बचा था। कांग्रेस ने सत्याग्रह और अहिंसापूर्ण उपायों द्वारा ही देश की स्वतन्त्रता पाकर एक अनोखा उदाहरण विश्व इतिहास को दिया। अन्त में, कांग्रेस के नेताओं और कार्यकर्ताओं ने त्याग और सेवा का एक सराहनीय उदाहरण देश की जनता के सामने रखा। उनकी निःस्वार्थ भावना, ईमानदारी और सादगी ने उन्हें अत्यन्त ही लोकप्रिय बनाया। वास्तव में गांधी जी तथा अन्य नेताओं के व्यक्तिगत जीवन ने देश की असह्य जनता पर गहरा प्रभाव डाला।

12 "Congress...was used to performing in some degree the work of a national parliament where clashing view-points and concerns meet to determine a generally acceptable line of policy."

स्वतन्त्रता-प्राप्ति के उपरान्त कांग्रेस के ध्येय, तरीकों और संगठन में महत्वपूर्ण परिवर्तन आये जिनका उल्लेख करना आवश्यक है। कांग्रेस ने सन् १९४८ में सहकारी कॉमनवेल्थ (Co-operative Commonwealth) का ध्येय अपनाया, जिसके आधार अवसर और समता के अधिकार माने गये। इसके अन्य उद्देश्य विश्व-शान्ति, भ्रातृत्व और धर्म-निरपेक्षता को सुदृढ़ बनाना कहे जा सकते हैं। सन् १९५५ के आरम्भ में कांग्रेस ने अवधि अधिवेशन पर अति महत्वपूर्ण पग उठाया जबकि इसने अपना ध्येय भारत में समाजवादी ढंग के समाज (Socialist Pattern of Society) की स्थापना को बनाया और तभी से कांग्रेसी नेता इस ध्येय को कार्यरूप में परिणित करने पर बल दे रहे हैं और उन्होने इस दिशा में प्रगति पग उठाये है। अब कांग्रेस का ध्येय लोकतान्त्रिक समाजवाद (Democratic Socialism) की स्थापना ही है। जहाँ तक कांग्रेस के तरीकों का सम्बन्ध है वे शान्तिपूर्ण और सर्वैधानिक हैं। अब यह सत्याग्रह और हड़तालों आदि के प्रयोग को अनुचित समझती है। प्रजातन्त्र में जनता का शासन होता है। उसे सर्वैधानिक तरीकों से बदलने का सभी दलों को अधिकार है। परन्तु अब कुछ कांग्रेस विरोधी दल या आलोचक कभी-कभी इन तरीकों का वर्तमान की परिवर्तित परिस्थितियों में भी प्रयोग कर बैठते हैं और कहते हैं कि वे तो कांग्रेस द्वारा सिखाये तरीकों पर ही चल रहे हैं।

स्वतन्त्रता से पूर्व कांग्रेस का मुख्य ध्येय स्वतन्त्रता प्राप्त करना था; परन्तु गांधी जी की दृष्टि में स्वतन्त्रता की प्राप्ति नैतिक पुनर्जीवन और राष्ट्रीय निर्माण के लिये आवश्यक दशा थी। राजनीतिक स्वतन्त्रता के लिये यह काफी था कि कार्यकर्त्ताओं का एक महत्वपूर्ण समूह नैतिक दृष्टि से अनुशासित हो; परन्तु ऐसी स्थिति में वास्तविक स्वराज के प्रसार का कार्य शेष रहता। इस कार्य के लिये साधारण रूप में समझे जाने वाला राजनीतिक दल उपयुक्त न होता। स्वतन्त्रता-प्राप्ति के बाद यह अपना ध्यान अपने नैतिक और सामाजिक कार्यों पर केन्द्रित कर सकती थी। गांधी जी ने सुझाव दिया था कि कांग्रेस को अपना राजनीतिक चोला त्याग कर लोक-सेवक संघ (Lok Sewak Sangh)—जनता की सेवा के लिये सध—में पुनः प्रकट होना चाहिये। इस रूप में कांग्रेस उन रचनात्मक कार्यों को जारी रख सकती थी, जिन्हें कि इसने आरम्भ किया था।

स्वतन्त्रता की प्राप्ति पर कांग्रेस के सामने यह प्रश्न आया कि क्या वह (राष्ट्रीय मोर्चे या ससद के स्थान पर) एक दल बने। गांधी जी ने एक ऐसा संगठन बनाया था जो कि एक केवल-भात्र राजनीतिक दल से भिन्न था, केवल इसलिये नहीं कि वह राष्ट्रीय हितों के प्रतिनिधित्व का दावा करती थी, बल्कि इसलिये भी कि कांग्रेस रचनात्मक कार्यों पर विशेष बल देती आई थी। यह राष्ट्रीय मधुपर्क का अ-राजनीतिक भाग था, जिसमें स्वदेशी पर सबसे अधिक बल दिया जाता था। उन्होने सन् १९४८ में अपने बलिदान से पूर्व यह प्रस्ताव रखा कि

कांग्रेस को केवल रचनात्मक कार्य करना चाहिये और राजनीति दूसरो के लिये छोड़ देनी चाहिये। परन्तु गांधी जी का परामर्श नहीं माना गया। अगस्त १९४७ में ही शकररावदेव ने कांग्रेस के जनरल सेक्रेटरी के रूप में कहा था कि आने वाले कठिन समय में भारत को एकता और स्थायी शासन की आवश्यकता होगी, जिसे एक बड़ा राजनीतिक दल (अर्थात् कांग्रेस) ही पूरा कर सकेगा। अतः स्वतन्त्रता-प्राप्ति के बाद कांग्रेस ने काम करना बन्द नहीं किया, जैसी कि बहुत से व्यक्ति आशा रखते थे, उसने अपना कार्य तीन क्षेत्रों में जारी रखा—राजनीतिक दल, शासन और सामाजिक कल्याण सभ के रूप में। कांग्रेस कार्य-समिति ने ऐसी सस्था को विघटित करने की बात पसन्द नहीं की, क्योंकि वही एकमात्र ऐसा निकाय था जो कि देश के प्रशासन को चला सकता था और स्वतन्त्रता के बाद आने वाली समस्याओं को हल कर सकता था।<sup>13</sup>

कांग्रेस का संगठन पूर्ववत् प्रजातान्त्रिक है जिसकी सक्षिप्त व्याख्या इस प्रकार है—सबसे ऊपर २० सदस्यों की कार्य-समिति है जिसके सदस्यों को कांग्रेस का प्रधान अखिल भारतीय कांग्रेस समिति के सदस्यों में से छान्टता है। अखिल भारतीय कांग्रेस समिति में विभिन्न प्रदेश कांग्रेस समितियों द्वारा निर्वाचित सदस्य होते हैं, जिनकी कुल संख्या ३०० के लगभग है। कार्यसमिति की बैठकें वर्ष में कई बार होती हैं, किन्तु अ० भा० का० स० की बैठकें वर्ष में २ या ३ बार होती हैं, जिसमें कार्य-समिति के महत्वपूर्ण निर्णयों या कांग्रेस की नीति व कार्यक्रम सम्बन्धी महत्वपूर्ण प्रश्नों पर विचार किया जाता है। साधारणतः कांग्रेस का प्रतिवर्ष एक बड़ा पूर्ण सत्र प्राप्त अधिवेशन (plenary session) होता है। इस अधिवेशन में सभी प्रदेश कांग्रेस समितियों के सब सदस्य प्रतिनिधि रूप में सम्मिलित होते हैं। पहले इनका चुनाव प्रति वर्ष हुआ करता था, किन्तु अब इन प्रतिनिधियों अर्थात् प्रदेश कांग्रेस समितियों के सदस्यों, अ० भा० का० स० समिति, कार्य समिति व प्रधान का निर्वाचन दो वर्ष की अवधि के लिये होने लगा है। कांग्रेस प्रधान का चुनाव ये ही प्रतिनिधि करते हैं। कुछ समय पूर्व तक प्रदेश कांग्रेस समितियों का गठन पुराने राज्यों या भाषायी प्रदेशों के आधार पर था, किन्तु अब पुनर्गठित राज्यों के आधार पर हो गया है।

13 • Gandhi, its great mentor, argued that it had outlived its usefulness 'in its present shape and form, i.e., as a propaganda vehicle and parliamentary machine'; he recommended that it be disbanded as a political organization and converted into a Lok Sevak Sangh, a social service organization. But, as N. V. Raj Kumar explains 'Unable to contemplate the idea of dissolving an institution which was the only organizational body which could run the administration of the country and tackle manifold problems that political freedom brought in its wake, the Working Committee with great regret dissented from Gandhi ji's basic approach'

केन्द्रीय संगठन के नमूने पर प्रत्येक प्रदेश कांग्रेस समिति का प्रधान और कार्य समिति होती है। केन्द्रीय तथा प्रान्तीय कांग्रेस की विशिष्ट विषयों के सम्बन्धित जन-समितियाँ भी हैं जैसे संसदीय बोर्ड (Parliamentary Board), रचनात्मक कार्यसमिति, इत्यादि। प्रान्तीय कांग्रेस समितियों के सदस्यों के निर्वाचन में कांग्रेस के सभी प्रारम्भिक सदस्य (primary members) भाग लेते हैं। प्रारम्भिक सदस्य अपने ग्राम या नगर की कांग्रेस समिति के सदस्यों का भी चुनाव करते हैं। ये सदस्य अपने प्रधान चुनते हैं और प्रधान कार्य समितियों के सदस्यों को नामजद करते हैं। ग्रामों के समूहों में मण्डल कांग्रेस समितियाँ हैं और प्रत्येक जिले में जिला कांग्रेस समिति है। मण्डल व जिला कांग्रेस समितियों में सम्बन्धित क्षेत्रों की ग्राम या नगर समितियों के प्रतिनिधि सदस्य होते हैं। सभी प्रत्यक्ष चुनावों में प्रारम्भिक सदस्यों को मतदान का अधिकार है, किन्तु निर्वाचित पदों पर चुने जाने का अधिकार केवल कर्मठ (Active) सदस्यों को ही प्राप्त है। कर्मठ सदस्य बनने के लिये प्लादी पहनना, हिन्दु-मुस्लिम एकता में विश्वास, पूनछात को न मानना आदि सैद्धान्तिक बातों के साथ-साथ किसी भी प्रकार के स्वीकृत रचनात्मक कार्य का नियमित रूप से करना आवश्यक है। अधिकतर कांग्रेस समितियाँ महिलाओं और नवयुवकों में कार्य करने के लिये महिला समितियाँ और सेवादल आदि का संगठन भी चलाती हैं।

स्वतन्त्रता के उपरान्त कांग्रेस कार्यकर्ताओं और सदस्यों में भी महत्वपूर्ण परिवर्तन आया। कांग्रेस को सत्ता प्राप्त हुई और सत्ता के साथ आने वाले दोषों ने अनेक कांग्रेसियों को उनके उच्च आदर्शों से गिरा दिया। अधिकांश कांग्रेसी रचनात्मक कार्यक्रम, सादगी, त्याग और सेवा की बातों को भूल गये अथवा ये बातें केवल उनके भाषणों का ही विषय रह गई और उनको क्रियात्मक रूप न दिया गया। औसत दर्जे के कांग्रेसी ने अपने त्याग का बदला लाइसेन्स व परमिट आदि के रूप में प्राप्त करना चाहा। इन कारणों से सर्वसाधारण जनता द्वारा कांग्रेस की आलोचना की गई और कांग्रेस का स्थान जनता की दृष्टि में काफी गिरा। इसका एक कारण तो सत्ता व पद लोलुपता रहा। दूसरा मुख्य कारण यह रहा कि अनेक अच्छे कार्यकर्ताओं ने कांग्रेस को छोड़ा, जैसे समाजवादी दल और आचार्य कृपलानी के नेतृत्व में बना डेमोक्रेटिक फ्रन्ट जो आगे कृपक मजदूर प्रजापार्टी के रूप में संगठित हुआ और अनेक रचनात्मक कार्यकर्ता कांग्रेस संगठन से अलग हो गये। साथ ही साथ अनेक अवसरवादी, स्वार्थी और पुराने लीगो आदि कांग्रेस संगठन में घुस गये, जिन्होंने कांग्रेस में गुटबन्दी को बढ़ाया। स्थिति काफी बिगड़ गई, तथा कांग्रेस के चोटी के नेता चिन्तित हुए। कांग्रेस ने इन गन्दी बातों को रोकने के सम्बन्ध में प्रस्ताव भी पास किये जिनका कोई विशेष फल न निकला।

कांग्रेस के सामने दो महत्वपूर्ण प्रश्न और आ गये—प्रथम, कांग्रेस संगठन व मन्त्रिमण्डलों का क्या सम्बन्ध रहे? आपसी मतभेदों के कारण आचार्य कृपलानी

श्रीर पुरुषोत्तमदास टण्डन ने कांग्रेस की प्रधानता त्यागी, जिसे स्वयं जवाहरलाल ने न चाहते हुये भी कई वर्ष तक सम्भाला। ऐसे ही मतभेद राज्यों में भी उत्पन्न हुए। यद्यपि इस विषय में कोई सन्तोषजनक हल नहीं निकला है फिर भी ये मतभेद पूर्व स्थिति से कम ही है, जैसा कि अध्याय के दूसरे संस्करण में पहले ही विवेचन किया जा चुका है। दूसरे, प्रशासनिक अधिकारियों के कार्यों में कांग्रेस के दलीय अधिकारियों का हस्तक्षेप अनुचित और अवाञ्छनीय ही नहीं बरन् जनता की दृष्टि में कांग्रेस मगटन तथा प्रशासन दोनों का ही मान गिराने वाला है। इसको रोकने के लिए प्रयत्न किये गये हैं किन्तु वे अभी तक पूर्णतया मफन नहीं हो सके हैं।

ऐसी परिस्थितियों में सन् १९५१-५२ में ससद और विधानमण्डलों के लिये ग्राम चुनाव हुये और कमियों के रहते हुये भी कांग्रेस को अपूर्व सफलता मिली, जिसका श्रेय बहुत सीमा तक कांग्रेस के पुराने कार्यों और जवाहरलाल नेहरू के नेतृत्व को दिया गया। कांग्रेस सरकारों ने कल्याणकारी राज्य की स्थापना के उद्देश्य को सामने रखकर प्रथम पंचवर्षीय योजना को मफन बनाने में काफी सफलता पाई, किन्तु यह मानना पड़ेगा कि सरकार को जनता का उत्साहपूर्ण सहयोग प्राप्त नहीं हुआ। बाव यह है कि कांग्रेसियों ने जन मन्त्रालय में बीन डाल दी, उनमें से अधिकतर तो केवल कांग्रेस समितियों के चुनावों व पदों के चक्कर में ही फंसे रहे और व्यक्तिगत जीत प्रथम गुट की जीत के लिये उन्होंने प्रत्येक प्रकार के अनैतिक गठबन्धन भी किये। उनलिये १९५६ के कांग्रेस अधिवेशन पर श्री डेवर ने कहा था कि हमें अपने कयन और कार्यों के बीच भेद को दूर करना है और हमें सविधान में वर्णित सिद्धान्तों व जीवन मूल्यों को ठीक से समझना है।<sup>14</sup> परन्तु इसके लिये दो कठिन बातें प्रावश्यक हैं—(१) जो लोग सेवा के प्रयत्न में सक्ति पाने की अधिक महत्त्व देते हैं उन्हें बाहर निकाला जाये, और (२) कांग्रेस को पिछटाने, निर्धनता और प्रज्ञानता के विरुद्ध देग में चन रहे संघर्ष का नेतृत्व करना होगा। यह स्वीकार किया जा सकता है कि कांग्रेस के उच्च नेता वनव्रत योशी की सफलता मिनी है परन्तु अभी इन दिना में चनने के निने इन्नेन हो बहुत कान करना योग्य है। कांग्रेस ने ननाप्रसारी भ्रमशा की म्माता छे धंन को धरनाया है और चौकी पंचवर्षीय योजना चन रही है। इन उच्च उद्देश्यों की पूर्ति के निने मगटन पर भारी उत्तरदायित्व है। पहले तीन फान चुनावों में कांग्रेस यों जो सफलता मिली उनका एक बडा कारण कांग्रेस नरदार्गी द्वारा किये गये

14 "We have to cover the distance between the professed word and the actualised action. We have to be clear about the principles and the values which are beyond all measure of doubt and suspicion."

Address to Indore Congress.

अच्छे कार्य व जवाहरलाल नेहरू और अन्य नेताओं पर जनता का विश्वास था। उसका दूसरा बड़ा कारण विरोधी दलों के आपसी भगड़े और विरोधी पक्ष की अपनी क्षीणता थी। यहाँ पर हम कांग्रेस के उद्देश्यों और कार्यक्रम का संक्षिप्त वर्णन देना उचित समझते हैं :

(१) कृषि उत्पादन में वृद्धि—सिंचाई की सुविधायें बढ़ाना, अच्छे बीज और खाद उपलब्ध करना, जमींदारी और जागीरदारी का उन्मूलन चकबन्दी, सहकारी कृषि और भूमि के स्वामित्व पर अधिकतम सीमा (Ceiling) लगाना।

(२) सामाजिक और धर्मिक कल्याण—धर्मिकों के लिये अधिक न्यायपूर्ण वेतन, बीमे, मकान, कारखानों व खानों में कार्य की अधिक अच्छी दशायें प्राप्त कराना, शिक्षा सुविधायें विस्तृत करना, सभी बालकों के लिये वैसिक शिक्षा तथा उच्च टैकनीकल और वैज्ञानिक शिक्षा की सुविधायें बढ़ाना, सार्वजनिक स्वास्थ्य और चिकित्सा सेवाओं में अत्यधिक वृद्धि, पिछड़े हुये वर्गों का उत्थान, बेकारी को दूर करना और सभी के लिये सामाजिक व भौतिक सुरक्षा में वृद्धि करना।

(३) उद्योगों का विकास—बड़े और छोटे पैमाने के तथा कुटीर उद्योगों का विकास, आधारभूत उद्योगों का स्वामित्व राज्य के हाथों में रहे और निजी पूँजीपतियों को भी उद्योगों के विकास में पूर्ण योग देने का अवसर मिले, जहाँ तक हो सके सहकारी उद्योगों को प्रोत्साहित किया जाये, निजी उद्योगों द्वारा उत्पत्ति, वितरण, मूल्य नीति का निर्धारण आदि बातों में राज्य का नियन्त्रण रहे, देश की अर्थव्यवस्था में सादगी।

(४) साम्प्रदायिकता और जातीयता का प्रत्येक रूप में अन्त—देश की सम्पूर्ण जनता में समान भावनाओं के आधार पर एकता (emotional integration) की प्राप्ति और पृथक्वाद व संकुचितता की भावनाओं को मिटाना, राज्यों का पुनर्गठन इसी उद्देश्य को सामने रखकर किया गया है और कांग्रेस ने साम्प्रदायिक दलों से गठबन्धन करके चुनाव जीतने की नीति को अनुचित और अवाञ्छनीय बताया है।

१९६७ के चुनाव घोषणा-पत्र (Election manifesto) में निम्नलिखित बातें सम्मिलित की गईं :

(१) खुली और प्रजातन्त्रात्मक प्रक्रिया द्वारा उन सामाजिक और आर्थिक परिवर्तनों को लाना जिनकी हमारे समाज को आवश्यकता है; प्रजातान्त्रिक प्रक्रिया के स्वतन्त्र प्रयोग की मांग है कि राज्य देश की अर्थ-व्यवस्था के संचालन में हस्तक्षेप करे।

(२) देश के सामने प्रजातंत्रात्मक समाजवादी समाज का ध्येय रखना ।

(३) स्व-निर्भर और प्रगतिशील अर्थ-व्यवस्था के लिये अपने प्रयत्नों को तीव्र बनाना ।

(४) आर्थिक और औद्योगिक विकास के नये सदभ्रं में स्वदेशी की भावना को सुदृढ़ बनाना ।

(५) समाज के समाजवादी परिवर्तन के लिये एक महत्वपूर्ण साधन के रूप में सार्वजनिक क्षेत्र (public sector) को प्रोत्साहन देना ।

(६) देश में सहकारी आन्दोलन को प्रोत्साहन देना ।

(७) उपभोग की आवश्यक वस्तुओं के मूल्यों में स्थिरता लाना ।

(८) शहरी भूमि के व्यक्तिगत स्वामित्व पर प्रतिबन्ध लगाना ।

(९) ६ से ११ वर्ष तक के बालको के लिये सर्वव्यापी और निःशुल्क शिक्षा की व्यवस्था करना ।

(१०) राष्ट्र-निर्माणकारी कार्यों में रोजगार के अवसरों की रचना करके बेरोजगारी का अन्त करना ।

(११) भूमि-नीतियों को कार्यान्वित करना ।

(१२) खेतीहर श्रमिकों के लिये निम्नतम मजदूरी सम्बन्धी कानूनों को कार्यान्वित करना ।

(१३) कृषि पैदावार में उन्नति की गति को कायम रखना तथा उसमें वृद्धि करना, सन् १९७०-७१ के लिये १२ करोड़ टन अनाज की पैदावार का लक्ष्य सामने रखना ।

(१४) प्रत्येक व्यक्ति की आधारभूत आवश्यकताओं की व्यवस्था करना और जितना शीघ्र हो सके खाने, कपड़े, मकान, शिक्षा और स्वास्थ्य में एक निम्नतम सीमा की गारन्टी देना ।

(१५) नशाबन्दी के बारे में अपनी नीति को कायम रखना तथा उसे उत्साहित करना ।

(१६) परिवार नियोजन और सन्तति-निग्रह पर अधिक ध्यान देना ।

(१७) प्रशासन को अधिक कुशल बनाना ; इस उद्देश्य से सरकार ने प्रशासन सुधार आयोग (Administrative Reforms Commission) पहले से ही नियुक्त किया है ।

(१८) सभी देशों के साथ मित्रता और शान्ति के लिये कार्य करना, सैनिक गुटों से गठबन्धन न करना, पूर्ण निःशस्त्रीकरण के ध्येय का अनुसरण करना और भारत की अखण्डता को बनाये रखना ।

उपरोक्त से स्पष्ट है कि कांग्रेस ने प्रत्येक नागरिक के लिये यथाशीघ्र खाने, कपड़े, मकान आदि की आधारभूत आवश्यकताओं को सुनिश्चित बनाने के लिये राष्ट्रीय न्यूनतम का उल्लेख किया है ; यह बात दूसरी है कि उसकी प्राप्ति में कितना समय लगेगा । अन्य दलों के मनदाताओं ने कांग्रेस के घोषणापत्र में यह अवश्य देkhना चाहा कि कांग्रेस पूर्वगामी तीन ग्राम चुनावों के अवसरो, पर निकाले गये घोषणापत्रों में लिये गये अपूर्ण वायदों के लिये क्या स्पष्टीकरण देती है । कांग्रेस कृषि के क्षेत्र में अन्तिम की बात कहती है; परन्तु जिस प्रकार राज्य सरकारों ने गत दो दशियों में आधारभूत भूमि सुधारों की गति रखी है उससे केवल कांग्रेस की इच्छा का पता लगता है, उसके सकल्प का नहीं । देश में तीन बड़ी पंच-वर्षीय योजनाएँ पूरी हो चुकी हैं, परन्तु उन्हें पूर्ण अथवा उचित प्रकार से कार्यान्वित नहीं किया गया । प्रशासनिक अकुशलता के वारे में कांग्रेस को क्या करना है ? जो कि उच्च अधिकारी तत्र और सरकार में उच्च राजनीतिक नेताओं के कारण है । नि.सदेह कांग्रेस सरकार ने कई उच्च सार्वजनिक क्षेत्र में काम किये हैं, परन्तु उनमें से अधिकतर के संचालन की रिपोर्टों से पता लगता है कि वे सफल नहीं हुये हैं । घोषणापत्र में प्रजातन्त्रात्मक समाजवाद (democratic socialism) के ध्येय की बात कही गई है, परन्तु कांग्रेस शासन के अतीत से स्पष्ट है कि उग्रगामी आर्थिक और सामाजिक सुधार अधिकांशतः कागज पर ही लिखे रहे हैं, क्योंकि दल के सगठन ने उनके लाने के लिये आवश्यक जन-समर्थन और लोक-शक्ति के निर्माण के लिये प्रयत्न नहीं किया है । घोषणापत्र में यह संकेत नहीं मिलता कि कांग्रेस इस कमी को किस प्रकार पूरा करेगी । अतएव जन-साधारण को ऐसा प्रतीत हुआ कि यदि कांग्रेस को फिर से सत्ता प्राप्त हुई तो यह कुछ मात्रा में राजनीतिक स्वायत्तत्व अवश्य ही प्रदान कर सकेगी, परन्तु देश के पिछड़े हुये समाज का आर्थिक परिवर्तन न कर पायेगी ।

#### ४. भारत का साम्यवादी दल

सक्षिप्त परिचय—इस दल की स्थापना सन् १९४२ में हुई थी, किन्तु सन् १९६४ तक अधिकांश समय के लिये वह अवैध रहने के कारण अपने कार्यों को छुपकर करता रहा । इसके सचिवालय का प्रारूप सन् १९३१ में बना था, जिसे सन् १९४३ में ही दलीय कांग्रेस के प्रथम खुले अधिवेशन पर स्वीकार किया गया । सन् १९२८ से १९३५ तक, स्टैलिन के कहने पर, साम्यवादी दल ने गांधी, नेहरू और कांग्रेस दल पर आक्रमण किया, जिसके फलस्वरूप यह दल सबसे महान् राष्ट्रीय शक्ति से पृथक् रहा और इसने वामपथी तत्वों के मेल की सम्भावनाओं को नष्ट किया । सन् १९४२ में, जबकि मायी देशों और सोवियत संघ ने धुरी शक्तियों (Axis Powers) के विरुद्ध एकता स्थापित की तो भारत के साम्यवादी दल ने ब्रिटिश युद्ध प्रयत्नों का समर्थन किया, जिनके परिणामस्वरूप उसकी सम्पूर्ण राष्ट्रवादी आन्दोलन ने निन्दा की । इसके अगले दल ने ब्रिटिश गामको द्वारा उन संनिक



अधिकारियों का कोर्ट-मार्शल किये जाने के प्रयत्नों का भी समर्थन किया जिन्होंने जापानियों की सहायता की थी। जब फरवरी १९४४ में ब्रिटिश शासकों के विरुद्ध समुद्री बेडों के अधिकारियों ने विद्रोह किया तो भी साम्यवादी दल उससे अलग रहा। इसके आगे, सीवियत नीति के अनुसार स्वतन्त्रता सम्बन्धी समझौते के गम्भीर काल में साम्यवादी दल ने अपने को भारतीय स्वतन्त्रता की प्रमुख समस्याओं से अलग रखा, एक ओर अन्तर्राष्ट्रीय प्रश्नों पर ध्यान देकर और दूसरी ओर स्थानीय प्रश्नों पर ध्यान लगाकर। सन् १९४८ में कलकत्ता में फरवरी मास में हुए सम्मेलन के दौरान साम्यवादी दल ने अन्तर्राष्ट्रीय नेतृत्व के कहने पर एक आतंकवादी अभियान आरम्भ किया और ३ वर्ष तक इस बात पर भगडा होता रहा कि क्रान्ति की रूसी या चीनी कौनसी योजना का प्रयोग किया जाय।<sup>15</sup> इस प्रकार ऐतिहासिक दृष्टि से यह स्पष्ट है कि साम्यवादी दल की नीति व कार्यक्रम भारतीय राष्ट्रवाद से असंगत रहे।

जैसा कि आगे के विवेचन से स्पष्ट होगा साम्यवादी दल पहले मास्को से और बाद में पेरिस से प्रेरणा प्राप्त करता रहा है। जब देश में राष्ट्रवादी सरकार का निर्माण हुआ तो इस दल के नेताओं ने युद्धोपरान्त की तेजी और आवश्यक पदार्थों की कमी के कारण मजदूरों को अधिक वेतन के लिये आन्दोलन व हड़ताल आदि करने पर उकसाया। दल की ओर से तेलगाना व पं० बगाल और मद्रास में हिंसात्मक कार्योंवाहियों का संचालन किया गया। भारत का साम्यवादी दल अन्य देशों के समानान्तर दलों की भांति हिंसात्मक तरीकों में विश्वास करता है और इसने देश में राष्ट्रीय सरकार को उखाड़ फेंकने के लिये विनाशकारी व हिंसात्मक कार्यों को सगठित किया, जिससे कि सरकार परिस्थितियों पर नियन्त्रण न पाकर असफल होती और शासन पर दल अपना अधिकार जमा पाता। यह दल प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तों में विश्वास नहीं करता। साम्यवादी तो किसानों और मजदूरों अर्थात् सर्वहारा वर्ग की तानाजानी (Dictatorship of the Proletariat) की स्थापना में विश्वास रखते हैं। इनकी ऐसी गतिविधियों के कारण कई राज्यों में इस दल के सगठन को अर्थव्यय प्रतियन्धित किया गया, परन्तु सन् १९५१-५२ के आम निर्वाचनों के पूर्व दल ने पुरानी नीति में परिवर्तन की घोषणा की और सर्वैधानिक तरीकों पर चलने का निर्णय किया। दल ने चुनावों में भाग लिया और उसे लोकसभा में २३ स्थान मिले। यह महत्वा अन्य सभी विरोधी दलों की पृथक्-पृथक् सभ्यता से बड़ी थी, अतएव इसे ससद में विरोधी दल का स्थान मिला। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि इस दल को कुल डाले गये मतों का केवल ४.४ प्र० श० मिला जबकि समाजवादी दल के पक्ष में १०.६ प्र० श० मत पड़े थे, किन्तु समाजवादी दल को स्थान बहुत कम प्राप्त हुए।

15 Spitz, Allan A., et al., 'Asian Communist Parties and the Problem of Nationalism', J. J. P. A., July-Sep 1967, p. 100.

दूसरे ग्राम चुनावों में साम्यवादी दल को केरल में बहुमत प्राप्त हुआ था और उसका मन्त्रिमण्डल बना था, किन्तु कुछ समय बाद ही उस राज्य के सभी विरोधी दलों ने एक संयुक्त मोर्चा बनाया और तत्कालीन मन्त्रिमण्डल को अपदस्थ करने की मांग की। उसके परिणामस्वरूप राष्ट्रपति ने केरल में सर्वैधानिक शासन विफल होने की घोषणा करके शासन अपने हाथ में लिया। फरवरी १९६० में उस राज्य में फिर से चुनाव हुआ और प्रजातन्त्री मोर्चे (Democratic Alliance) को १२६ में से ६४ स्थान प्राप्त हुये—कांग्रेस ६३, प्रजा समाजवादी दल २० और मुस्लिम लीग ११। साम्यवादी दल के २५ और उसके द्वारा समर्थित स्वतंत्र उम्मीदवार ३ विजयी हुये, शेष स्थान अन्य छोटे-छोटे दलों को प्राप्त हुये। उन चुनावों के बाद केरल में कांग्रेस और प्रजा समाजवादी दलों का मिलकर मन्त्रिमंडल बना तथा मुस्लिम लीग के एक सदस्य को अव्यक्त चुना गया, परन्तु कुछ ही दिनों के बाद कांग्रेस ने मुस्लिम लीग को सम्प्रदायवादी सगठन होने के कारण संयुक्त मोर्चे से अलग कर दिया और सितम्बर १९६२ में मुख्यमन्त्री श्री पट्टम थानु पिल्ले (जो प्रजा समाजवादी थे) पंजाब के गवर्नर नियुक्त किये गये। उसके बाद प्रजा समाजवादी दल भी मन्त्रिमण्डल से अलग हो गया और कुछ समय तक केरल में पूर्णतया कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल रहा। चौथे ग्राम चुनाव के बाद केरल में साम्यवादी तथा अन्य वामपथी दलों की सरकार बनी।

दल का संगठन—दल का संगठन बहुत कुछ रूस के दल के सदृश है। इसके संगठन के मुख्य सिद्धान्त निम्न प्रकार हैं :

### (१) प्रजातन्त्रात्मक केन्द्रीकरण (Democratic Centralism)

ऊपर से नीचे तक सभी समितियों के चुनाव इस सिद्धान्त के अनुसार होते हैं और वे अपने निर्णय बहुमत से करती हैं, किन्तु सभी नीचे के स्तरों की समितियों को अपने ऊपर की समिति के निर्देशों व आदेशों का पालन करना आवश्यक है। यह सिद्धान्त देखने में तो बुरा नहीं है, किन्तु व्यवहार में इसका जोर प्रजातन्त्र पर नहीं बरन् केन्द्रीकरण पर है। (२) यह एक वर्ग के लिये शासन सत्ता को प्राप्त करने का साधन है, क्योंकि साम्यवादी वर्ग-युद्ध और सर्वहारा वर्ग की तानाशाही में विश्वास करते हैं। (३) यह एक ससदीय दल नहीं है, यद्यपि इसने वर्तमान काल में सर्वैधानिक तरीकों को अपनाया है।

इसका संगठन एक पिरैमिड के समान है। सबसे नीचे के धरातल पर दल के छोटे-छोटे केन्द्र (cells) हैं, जो किसी भी क्षेत्र, कारखाने आदि में थोड़े से कार्यकर्त्ताओं से मिलकर बनते हैं। सबसे ऊपर अखिल भारतीय दलीय कांग्रेस है, जिसके सदस्यों को प्रदेश समितियाँ चुनती हैं। प्रदेश समितियों के नीचे क्षेत्रीय अथवा जिला समितियाँ भी हैं। दल के ऊपर सर्वोच्च नियन्त्रण के अधिकार प्राप्त निकाय दल का पोलिटब्यूरो (Polit-bureau) है जिसमें केन्द्रीय समिति (Central Committee) द्वारा छाँटे गये सदस्य हैं। यही निकाय इसकी नीति और कार्यक्रम का निर्धारण करता है। केन्द्रीय समिति इसकी कार्यकारिणी है, जिसमें लगभग ३० सदस्य हैं।

इन दल का प्रमुख जनरल सेक्रेटरी होता है। फलतः इनमें प्रधान या उप-प्रधान नहीं होते। इन दल में सदस्यों की भरती के नियम काफ़ी कठोर हैं और इसके साम्यवादी कार्यकर्ता ही इनके सदस्य बन सकते हैं। कुछ समय पूर्व मजदूरी को मृत्यु के बाद दल ने एक चेयरमैन और एक जनरल सेक्रेटरी दो महत्वपूर्ण अधिकारी रखने का निर्णय किया।

दल का कार्यक्रम—प्रथम मान चुनावों के मजदूर पर दल के घोषणापत्र में कहा गया था—कार्गिल नेताओं ने हमारे स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं की है, उसने हमारे स्वातन्त्र्य मध्यम को घोसा दिया है और उसने विदेशियों व प्रतिगामी सन्निहित हितों (vested interests) को पुरखत जनता को लूटने ससोटने का मजदूर दिया है। कार्गिल स्वयं लूट ससोट में सम्मिलित हो गये हैं। कार्गिल सरकार ने राष्ट्र को घोसा दिया है। नेहरू सरकार ने भारत को राष्ट्रमण्डल का सदस्य बनाया है। हमारी नाविक और नभ सेना की कमानें ब्रिटिश अधिकारियों के हाथों में है। विदेशी धनी तक हमारी सानो, बगीचो, तेल-कुमो, कारखानो तथा मनेक कम्पनियों के स्वामी हैं। नेहरू सरकार ने भारी उद्योगों के विकास हेतु कोई पग नहीं उठाये हैं। यह तो जमींदारो, एकाधिकार प्राप्त व्यक्तियों की सरकार है और भ्रष्टाचार व घूमखोरी कार्गिल शासन के मुख्य बन्ध हो गये हैं। सरकार ने साठियों और गोलियों व दमनकारी कानूनों का प्रयोग किया है। सरकार की नीति शान्ति की नहीं बरन् गाल-भरती ही साम्राज्यवादियों का समर्थन करने वाली रही है। अतएव नेहरू सरकार मजदूर ही हटनी चाहिये। जनता को उसके स्थान पर जनता का प्रजातन्त्रात्मक शासन स्थापित करना चाहिये। यदि दल को सत्ता मिली तो यह सभी प्रजातन्त्रात्मक समूहो और व्यक्तियों से मिलकर किसानो और मजदूरों के प्रतिनिधियों का शासन स्थापित करेगा। यह ब्रिटिश साम्राज्य से सम्बन्ध विच्छेद करेगा, किसानो को ऋण भार से मुक्त करेगा, सभी भूमि और कृषि साधनो को किसानों को बिना प्रतिकर दिलायेगा। यह राष्ट्रीयकृत पूँजी द्वारा देश के उद्योगो का विकास करेगा, जिसमें यह निजी पूँजीपतियो को उचित लाभ और मजदूरों को जीवन वेतन का आश्वासन देकर उनका सहयोग प्राप्त करेगा।

सन् १९५८ में साम्यवादी दल की मजदूरों में एक मसामधारण काफ़ेस हुई थी। उस अवसर पर एक प्रस्ताव में दल की काफ़ेस ने मजदूरों को लेकर राष्ट्रीय अभियान (national campaigns) पर बल दिया—(१) योजना के लक्ष्यों की प्रजातन्त्रात्मक तरीको द्वारा प्राप्ति; (२) दक्षिण पधियों की प्रतिधियावादी योजनाओ को खोलना (exposure of the plans of right reaction); (३) देश में अमरीही पूँजी के प्रवेश का विरोध; (४) बड़े बँकों और साध पदायों के मोक व्यापार का राष्ट्रीयकरण; (५) कृषि सम्बन्धी सुधार; (६) वृद्धिपूर्ण करों और ऊँची कीमतो का विरोध; (७) भ्रष्टाचार का विरोध; (८) फेरल मन्त्रिमन्डल की सफर-ताओं का जनता में प्रचार; (९) जातिवाद; सम्प्रदायवाद और भ्रष्टमन्त्रता का विरोध।

तीसरे ग्राम चुनावों के अवसर पर साम्यवादी दल के घोषणा-पत्रों में कहा गया था : 'कांग्रेस के नेताओं और सरकार ने घोषणा की थी कि उनकी नीतियों से उद्योग-धंधों और कृषि का तेजी से विकास होगा। किन्तु इस विकास की गति अनिश्चित और बहुत धीमी रही है। समुक्त राष्ट्र सघ ने जो सर्वेक्षण किया था, उस से पता चलता है कि हमारे अर्थतन्त्र की रफ्तार दुखद रूप से धीमी रही है।'... कम्युनिष्ट पार्टी का दृढ़ विश्वास है कि २० वर्षों तक कांग्रेस के अटूट शासन ने यह सिद्ध कर दिया है कि कांग्रेस ने विकास का जो मार्ग अपनाया है, वह चोतरफा राष्ट्रीय प्रगति को न तो मुनिश्चित और न दरिद्रता, भुखमरी, और बेरोजगारी को दूर कर सकता है। हमें दूसरा रास्ता चुनना पड़ेगा।'

कुछ समय से भारत के साम्यवादी दल में फूट पड़ गई है; दल का पुराना और बहु-सख्यक अंग दक्षिणपथी (C. P. I. Right) कहलाने लगा है और दूसरा वामपथी अंग (C. P. I. Left or Marxist), जो अधिक उग्रगामी है। पश्चिमी बंगाल में दूसरे अंग की शक्ति काफी बढ़ी हुई है और इसका भुक्कव पेंकिंग की प्रोर अधिक है। सन् १९६७ के ग्राम चुनावों के बाद उस राज्य में कांग्रेस विरोधी दलों का मिला-जुला मन्त्रि-मण्डल बना, जिसमें साम्यवादी दल (वामपथी) की प्रधानता रही। पेंकिंग समर्थक दल ने यह प्रयत्न किया कि उसके सदस्य राज्य के प्रशासन-तंत्र के प्रत्येक क्षेत्र—पुलिस, होम-गार्ड, नागरिक सेवाओं, न्यायालिका और कार्यपालिका में घुस जाय और पश्चिमी बंगाल को साम्यवादी बनाने का यह प्रथम पग हो। उनका विचार यह था कि प्रशासनिक सेवाओं में घुसकर अधिक से अधिक व्यक्तियों को कट्टर साम्यवादी सिद्धान्तों अर्थात् आज की भाषा में 'माओ के बिचारों' की शिक्षा दे। उनका अगला पग अनेक मोर्चों पर केन्द्रीय सरकार को चुनौती देना होता। वे जानते हैं कि वे सर्वैधानिक उपायों द्वारा प्रभावी शक्ति कभी नहीं प्राप्त कर सकते; तथ्य तो यह है कि वे उन लोगों की जो सामाजिक परिवर्तन लाने के लिए सर्वैधानिक तथा ससदात्मक उपायों पर निर्भर करते हैं, प्रतिगामी कहते हैं।

केन्द्रीय सरकार को प्राप्त रिपोर्टों के अनुसार उनकी योजना जन-साधारण में विद्रोहात्मक भावनाओं को उभारने की थी, विशेषकर पुलिस, होम-गार्डों और नेशनल केडेट-कोर आदि में। घेराव, तोड़-फोड़, कर्मचारियों में तीव्र अनुशासनहीनता द्वारा वे पश्चिमी बंगाल से पूँजीपतियों को भगाने की बात सोचते थे। परन्तु वर्तमान स्वामियों की अचल लेनदारियों (immovable assets) तथा फीक्टरियों, फर्मों और मिलों पर नया शासन जबरदस्ती अधिकार जमाता, यह दिखाने के लिए कि उत्पादन को हानि न पहुँचे। ये सब कार्य अपने संघात्मक सविधान के अन्तर्गत राज्य की स्वायत्तता (autonomy of the state) के नाम में किये जाते। यह योजना साम्यवाद की पुस्तक के अनुरूप थी। वास्तव में, घेराव एक प्रकार की संगठित अव्यवस्था और अराजकता है। जनता से कहा गया कि उनकी यातनाओं का तब तक अन्त न होगा जब तक कि पूर्ण पूँजीवादी व्यवस्था का नाश न हो। यदि समुक्त विधायक

मोर्चे (U. L. F.) की सरकार बनी रहती तो कदाचित्त ऐसी दशाएँ उत्पन्न हो जाती, किन्तु बंगाल के गवर्नर ने मिली-जुली सरकार को इस आधार पर पदच्युत कर दिया कि उसे बहुमत का समर्थन प्राप्त न रहा था।

उसके बाद प० बंगाल में डा० पी० सी० घोष के नेतृत्व में कांग्रेस दल का समर्थन प्राप्त सरकार बनी, वह भी कुछ ही समय तक पदासीन रह सकी और गवर्नर ने राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करने की सिफारिश की, जिसे स्वीकार किया गया। मार्च १९६८ में राष्ट्रपति शासन लागू किये जाने के बाद इस विषय पर लोकसभा में विचार के दौरान स्वतन्त्र पार्टी के नेता श्री डन्डेकर ने गवर्नर को बधाई देते हुये कहा कि उसने और डा० घोष ने प० बंगाल को एक राजनीतिक विध्वंस से बचा लिया। इस बात से सहमति प्रकट करते हुए कि प्रजातन्त्रात्मक प्रक्रिया का अनुसरण किया जाय, वक्ता ने कहा कि उसे आश्चर्य है कि नया मध्यावधि चुनावों से राज्य में प्रजातन्त्र आगे बढ़ेगा।<sup>16</sup> उसने आगे कहा कि यदि साम्यवादियों को एक बार पद प्राप्त हो गये तो वे खुशी से सत्ता न छोड़ेंगे। साम्यवादियों के साथ बने सयुक्त मोर्चे आत्मघात करने वाले हैं। कांग्रेस सदस्य श्री के० के० चटर्जी ने कहा कि प० बंगाल में कानून और व्यवस्था पूर्णतया भंग हो गये थे। नक्सलवारी की घटनाएँ पूर्वगामी सयुक्त मोर्चे की सरकार और कुछ बाह्य अभिकरणों के बीच पड़पन्त्र का परिणाम थे।

सयुक्त मोर्चे की सरकार के मुख्य मंत्री, श्री अजय मुर्जी ने अक्टूबर १९६७ में साम्यवादी नेता श्री ज्योति बसु के वक्तव्य के उत्तर में अपना त्याग-पत्र देने के विचार के विषय में कहा :

‘श्री ज्योति बसु ने जो बातें पोलिटब्यूरो के सामने कही बताते हैं वे सच नहीं हैं। मैं सोचता हूँ कि मैं जनता के सामने पूर्ण कहानी का वर्णन करूँ। श्री बसु ने भारत सरकार, प० बंगाल के गवर्नर, राज्य की पुलिस महा-निरीक्षक और दूसरों पर पड़पन्त्र रचने का दोष आरोपित किया है। यह आरोप निराधार है। मैंने ही बंगाल कांग्रेस के सचिवालय से मन्त्रणा करके उन चार प्रश्नों पर त्याग-पत्र देने का निर्णय किया था, जिनका मैं यहाँ वर्णन करूँगा। मैंने सोचा था कि यह किसी भी सम्भावित व्यापक गड़बड़ के विरुद्ध एक सावधानी का पग होगा। सेना तैयार खड़ी रहे और कुछ पड़ोसी राज्यों की पुलिस की भी आवश्यकता पड़ सकती है। मैंने ही गवर्नर द्वारा सीधे केंद्रीय सरकार से इस प्रकार

16 . . . ‘he wondered whether it was wise on the part of the Government to give so early an opportunity to the ‘enemies of democracy to use the democratic process itself to destroy democracy.’

की सहायता देने की प्रार्थना की थी । ...वे चार समस्यायें जिन्होंने मुझे ऐसा गम्भीर पग उठाने के लिये विवश किया निम्नलिखित थीं ।'

प्रथम, औद्योगिक क्षेत्र में व्यापक असन्तोष, अव्यवस्था, घेराव, कभी-कभी अमानुषिक व्यवहार और श्रमिकों द्वारा शारीरिक हिंसा, जिनका नेतृत्व यूनियन नेताओं ने किया, जिसका मार्गदर्शन बहुधा राजनीतिक नेताओं ने किया और जिसका बदला उद्योगपतियों ने लिया । इन बातों से १० बंगाल में उद्योगों के विकास को गम्भीर धक्का लगा है । बेरोजगारी को दूर करना संयुक्त मोर्चे की सरकार के कार्य-क्रम का एक मुख्य नक्ष्य था, परन्तु व्यवहार में इस मोर्चे के नेताओं तथा उद्योगपतियों द्वारा उठाये गये पगों के परिणामस्वरूप काम पर लगे हजारों श्रमिक बेरोजगार हो गये हैं ।

दूसरे, कृषि के क्षेत्र में मंने मुख्य मन्त्री के नाते प्रशासन व पुलिस के लिये यह परिपत्र जारी किया था कि कोई भी जोतदार (भूमिपति) किसी भी भागीदार (share-cropper) को बिना उचित कानूनी प्रक्रिया के भूमि पर अधिकार में चर्चित न कर सकेगा और न ही कोई कृषक किसी जोतदार की भूमि पर जबरन अधिकार कर सकेगा । परन्तु दुर्भाग्यवश दोनों ही पक्षों ने इस स्वस्थ नीति का पालन नहीं किया है । विशेषरूप से, कुछ राजनीतिक दल भूमिहीन खेतिहर मजदूरों को संगठित कर रहे हैं और वे जबरन जोतदारों की भूमि तथा सरकार की सास भूमि पर अधिकार कर रहे हैं । इस विधि को जारी नहीं रहने देना चाहिए ।

तीसरे, राज्य के विभिन्न भागों में कानूनों के उल्लंघन की घटनायें फैलती जा रही हैं, जिनके कारण आवागमन के साधन अव्यवस्थित हो गये हैं, हजारों व्यक्ति गम्भीर कठिनाइयों और हानि में पड़ गये हैं, खाद्यान्नों के एक स्थान से दूसरे स्थान पर जाने में हस्तक्षेप हो रहा है और कभी-कभी अनाज तथा आवश्यक वस्तुओं की छूट भी हो रही है । इस प्रकार की घटनाओं के पीछे कभी-कभी राजनीतिक दल पाये गये हैं । किसी भी परिस्थिति में कानूनों के उल्लंघन की घाशा नहीं होनी चाहिये ।

चौथे, भारत की स्वतन्त्रता और चीन में साम्यवादी सरकार के निर्माण के बाद, दोनों देशों के बीच घनिष्ठ मित्रता के बन्धन स्थापित हुये । परन्तु दुर्भाग्यवश, चीन ने अकेले ही कुछ ही दिनों बाद मित्रता को भंग कर दिया, भारत पर आक्रमण किया, शक्ति के प्रयोग द्वारा हमारे मातृदेश के काफ़ी बड़े भाग पर अपना अधिकार जमा लिया और हाल में भी भारतीय जवानों पर आक्रमण कर उन्हें मारा है । परन्तु एक राजनीतिक दल का एक अग्र खुले रूप में चीन को आमन्त्रित कर रहा है कि वह १० बंगाल में दल द्वारा लाई जाने वाली सशस्त्र क्रान्ति में सहायता दे । इस प्रकार की प्रवृत्ति को आरम्भ में ही कुचल देना चाहिये ।<sup>17</sup>

साम्यवादी दल (दक्षिण पंथी) का घोषणा पत्र—इसकी मुख्य बातें निम्न-  
लिखित हैं :

(१) दल ऐसे सभी सहयोगी समझौते (collaboration agreements) के विरुद्ध है, जो विदेशी पूंजी को बहुमात्रा में भाग का अधिकार प्रदान करते हैं और नये सहयोगी समझौतों पर प्रतिबन्ध या नियन्त्रण लगाते हैं ।

(२) एकाधिकारवादियों (monopolists) के कार्यों को प्रभावी पगो द्वारा प्रतिबन्धित किया जायगा और एकाधिकार आयोग की रिपोर्ट में वर्णित ७५ एकाधिकार गृहों को सण्डित किया जायेगा ।

(३) बैंकों को राष्ट्रीयकृत किया जायेगा ।

(४) सट्टे के बाजारों और शेयर-एक्सचेंजों को बन्द किया जायेगा ।

(५) चौथी पंचवर्षीय योजना के प्रारूप के स्थान पर जन-योजना (People's Plan) रखी जायेगी । ऐसी योजना को प्रजातन्त्रात्मक दलों, देशभक्त अर्थ-शास्त्रियों, विशेषज्ञों और जनता के सहयोग से तैयार किया जायेगा और उसके लक्ष्य ये होंगे—आत्म-निर्भरता, वेगपूर्ण विकास, अर्थव्यवस्था का विकेन्द्रीकरण, सामाजिक न्याय और जनकल्याण ।

(६) भूमि-कर आय का उन्मूलन किया जायेगा ।

(७) अर्थ-व्यवस्था के विभिन्न क्षेत्रों में राज्य के भाग (state sector) का विस्तार किया जायेगा ।

(८) (अ) सभी अतिरिक्त भूमि (surplus land) को खेतिहर श्रमिकों और गरीब किसानों में वितरित किया जायेगा । (आ) कृषि-मुधारों को कार्यान्वित किया जायेगा । (इ) ग्रामीण क्षेत्रों में ऋण-संस्थाओं को विकसित किया जायेगा । (ई) भूमि-कर व्यवस्था में आमूल परिवर्तन किया जायेगा जिससे कि किसान भूमि में ही अधिक धन निवेश कर सकें । (उ) खेतिहर श्रमिकों के लिये जीवन-वेतन और जीवन व कार्य की उचित दशायें सुनिश्चित की जायेगी ।

(९) हिन्दी को राजभाषा के रूप में क्रमिक रूप से ही अ-हिन्दी भाषा-भाषियों की सहमति से लागू किया जायेगा; राज्यों में प्रादेशिक मातृ-भाषाओं के पूर्ण प्रोत्साहन और विकास को विश्वविद्यालय के स्टेज की शिक्षा सहित सभी प्रयोजनों के लिये सुनिश्चित किया जायेगा ।

(१०) संविधान द्वारा प्रतिभूत सभी मूल अधिकारों को लागू किया जायेगा और भारतीय प्रतिरक्षा नियमों (DIR) तथा निवारक निरोध कानून आदि को जो कि उनसे प्रसंगत हों, उन्मूलन किया जायेगा ।

(११) (अ) माध्यमिक स्टेज तक की शिक्षा सभी बालकों को निशुल्क और अनिवार्य रूप से दी जायेगी। (आ) सम्पूर्ण शिक्षा पद्धति को आधुनिक औद्योगिक भारत की आवश्यकताओं की उपयुक्तता की दृष्टि से पुनर्गठित किया जायेगा और शिक्षा व्यय को भी कम किया जायेगा। (इ) सभी स्तरों के शिक्षकों को पर्याप्त वेतन दिये जायेंगे। (ई) मानक पाठ्यपुस्तकें और शिक्षा की अन्य आवश्यकताओं की सस्ते मूल्य पर व्यवस्था की जायेगी।

(१२) दल देश की प्रतिरक्षा को सुदृढ़ बनाने का समर्थन करता है।

(१३) वैदेशिक नीति के क्षेत्र में इसके मुख्य आधार ये होंगे : (अ) संयुक्त राज्य अमरीका के आक्रमण के विरुद्ध वियतनाम की जनता का पूर्ण समर्थन। (आ) जर्मन डेमोक्रेटिक रिपब्लिक को राजनयिक मान्यता (diplomatic recognition) प्रदान करना। (इ) ताशकंद भावना का संरक्षण। (ई) कश्मीर के प्रश्न पर वर्तमान युद्ध बंदी रेखा को पारस्परिक सहमति के समायोजन सहित अन्तर्राष्ट्रीय सीमा बनाने के आधार पर स्थायी समझौते के लिये प्रयत्न किये जायेंगे। (उ) चीन के निरन्तर शत्रुतापूर्ण रूख के रहते हुये भी, भारतीय जनता और सम्पूर्ण देश के हित में यह है कि चीन के साथ शान्तिपूर्ण समझौते के लिये प्रत्यक्ष रूप से या मित्र तटस्थ शक्तियों के माध्यम द्वारा मार्गों की खोज की जायेगी और चीन के सामने युद्ध न करने के पैकट का प्रस्ताव रखा जायेगा। (ऊ) राष्ट्रमण्डल की सदस्यता का त्याग।

साम्यवादी दल (वामपंथी मार्क्सवादी) के चुनाव घोषणा-पत्र में निम्नलिखित बातें कही गई हैं :

(१) साम्राज्यवाद, विशेषकर अमरीकी साम्राज्यवाद के विरोध पर आधारित 'स्वतन्त्र वैदेशिक नीति' और राष्ट्रमण्डल की सदस्यता त्यागने का संकल्प; सभी शान्ति-प्रिय देशों के साथ मित्रता और अफ्रीकी-एशियाई राष्ट्रों के साथ सुदृढ़ एकता (firm solidarity) और सभी स्वातन्त्र्य सघर्षों का समर्थन; एशियाई स्वतन्त्रता के हित में चीन के साथ विवादों पर शान्तिपूर्ण ढंग से समझौता और पाकिस्तान से भी दोनों देशों की स्वतन्त्रता को सुदृढ़ बनाने के लिये शान्तिपूर्ण ढंग से समझौता; वियतनाम की जनता को उनके गम्भीर सघर्ष और अमरीकी आक्रमण की निन्दा में पक्का और शर्तहीन समर्थन।

(२) जीवन की आवश्यकताओं के मूल्यों में कमी और उन पर सभी करों का उन्मूलन।

(३) बैंकों के राष्ट्रीयकरण द्वारा मूल्य नियन्त्रण।



(४) खाद्यान्नो में राजकीय व्यापार तथा करों के भार व प्रतिरक्षा व्यय में कमी ।

(५) सभी बंदेशिक अदायगियों का ऋण स्थगन (moratorium) और अमरीकी सहायता को बन्द करना, बंदेशिक व्यापार, तथा वगीचो (plantations), खानो, तेल-शोधन कारखानो, उद्योग, जहाजरानी और व्यापार में लगी सभी पूंजी का राष्ट्रीयकरण ।

(६) एकाधिकारी उद्यमों (monopoly concerns) और अन्य बड़े उद्योगों का जब भी आवश्यक हो राष्ट्रीयकरण निजि उद्यमों (private sector) के क्षेत्र में लाभों पर नियन्त्रण ।

(७) सभी काम करने वालो, शिक्षकों और सरकारी सेवकों के लिये इन बातो को मुनिश्चित बनाना, जीने योग्य वेतन, पर्याप्त वेतन दरें, जीवन व्यय में वृद्धि के विरुद्ध, जीवन व्यय के मूल्य सूचकांक (cost of living index) के साथ महंगाई भत्ते को जोडकर, पूर्ण प्रतिकर (full compensation) और प्रत्येक प्रकार की अशक्तता (disability) और बेरोजगारी के लिये राज्य तथा पूंजीपतियों के व्यय पर सामाजिक बीमा ।

(८) श्रमिकों के सामूहिक रूप से वेतन निर्धारण, हड़ताल, सख्या में कमी करने व मशीनीकरण के विरोध के अधिकार को मान्यता ।

(९) जमीदारो से छीनी गई भूमि को खेतिहर मजदूरों और निर्धन किसानो में वितरण का वायदा ।

(१०) छोटे उत्पादकों को आकर्षक मूल्यों का आश्वासन तथा खेती के तरीकों को सुधारने के लिये किसानो की सहायता ।

(११) शहरी तथा ग्रामीण दोनो ही क्षेत्रों में जनता के लिये खाद्य का सम वितरण और जमीदारो व धनी किसानो की सम्पूर्ण अतिरिक्त उपज की अनिवार्य रूप से सरकार द्वारा प्राप्ति ।

(१२) माध्यमिक स्टेज तक निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा, लड़कियो की शिक्षा को प्रोत्साहन और शिक्षकों के वेतनों व दशाओं में सुधार ।

(१३) यू० पी०, विहार, दिल्ली तथा ऐसे राज्यों में जहाँ उर्दू-भाषी लोगो की काफी सख्या हो उर्दू को दूसरी प्रादेशिक भाषा का पद देना ।

(१४) स्थानीय निकायो के लिये 'वास्तविक शक्तियों और उत्तर-दायित्व सहित, प्रत्यक्ष चुनाव' ।

आलोचना—साम्यवादी दल के सिद्धान्तों और कार्यक्रम की भारत में व्यापक से आलोचना हुई है । सर्वप्रथम, साम्यवादी दल के सिद्धान्तों को, जो मार्क्सवाद

और लैनिनवाद पर आधारित है, साधारण व्यक्तियों के लिये समझना कठिन है। यह बात भारत की आम जनता के विषय में विशेष रूप से अधिक सत्य है, क्योंकि भारत की बहुसंख्यक जनता अशिक्षित है। दूसरे, साम्यवादी विचारधारा में धर्म का कोई महत्व नहीं है, जबकि भारत की अधिकांश जनता किसी न किसी धर्म में विश्वास करती है। इस सम्बन्ध में यह भी विचारणीय है कि साम्यवाद भौतिकवाद पर अधिक बल देता है, जो भारतीय संस्कृति और परम्पराओं के अनुकूल नहीं है। तीसरे, साम्यवादी दल क्रान्तिकारी व हिंसामय साधनों में विश्वास करता है, यद्यपि कुछ वर्षों से साम्यवादी दल ने संबैधानिक तरीकों को अपनाया हुआ है। चौथे, साम्यवादी दल सदैव ही विदेशों से प्रेरणा प्राप्त करता रहा है। इसके कार्यक्रम में समय-समय पर हुए परिवर्तनों से स्पष्ट निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि साम्यवादी दल ने देश की परिस्थितियों और राष्ट्रीय हितों का ध्यान न रखते हुये वही नीति अपनाई है जिसका इसे मास्को से संकेत मिलता रहा है।<sup>18</sup> दूसरे विश्व-युद्ध के आरम्भ होने पर साम्यवादी दल की सहानुभूति स्पष्टतः सोवियत संघ के साथ थी। जैसे ही सोवियत संघ पश्चिमी राष्ट्रों से मिला, भारत के साम्यवादी दल ने युद्ध में सरकार को सहायता व समर्थन दिया, जबकि राष्ट्रवादी राष्ट्र के लिये स्वतन्त्रता व प्रजातन्त्र की माँग के लिये सघर्ष कर रहे थे। सोवियत संघ के साम्यवादी दल की बीसवीं कांग्रेस ने स्टेलिन के नेतृत्व के दोषों को माना और भारत के साम्यवादी दल ने वहाँ के नेताओं के सुर में अपना सुर भी मिलाया।

श्री एम० आर० मसानी ने अपनी पुस्तक में साम्यवादी आन्दोलन को कुछ महत्वपूर्ण विशेषताओं पर प्रकाश डाला है। लेखक के मतानुसार यह आन्दोलन न तो राष्ट्रीय है और न संबैधानिक ही है। प्रजातन्त्र के प्रति इसकी निष्ठा केवल एक चाल है। वास्तव में, इसका बल तो देश में अर्थव्यवस्था फैलाने पर है। भारत का साम्यवादी दल अभी तक अन्तर्राष्ट्रीय साम्यवादी आन्दोलन में निष्ठा रखता है। हाल में यह परिवर्तन हुआ कि अब वह निदेश मास्को के स्थान पर पेरिस से आता है। उन्होंने मदुराई कांग्रेस में हुई कार्यवाहियों व आलेखित प्रमाणों (Documentary evidence) पर पाठकों का ध्यान दिलाते हुये साम्यवादी दल की भर्तना की। हंगरी और चेकोस्लोवेकिया की घटनाओं के विषय में भी भारत के साम्यवादी दल ने सोवियत संघ की नीति का पूर्ण समर्थन किया। इसी कारण साम्यवादी दल की अब

18 "The Communists have no moorings in the land of their birth and they always look towards foreign countries for inspiration. They are of the view that violence, bloodshed and trouble, are the main things to be followed in order to hinder the progress of the country....Our communist friends in India read some books written in Europe 90 years ago..and follow the precepts laid down there. But these books relate to the Europe of that time and do not contain any thing about India."

तक इस आधार पर कटु आलोचना की गई है कि साम्यवादी दल सोवियत मध्य के साम्यवादी दल के सकेतानुसार चलता रहा है।

अतः में, भारत-चीन सीमा विवाद के सम्बन्ध में साम्यवादी दल ने बहुत समय तक यह स्वीकार नहीं किया था कि चीन ने भारतीय भूमि पर सैन्य बल से अधिकार किया। जब अक्टूबर १९६२ में चीन की सेनाओं ने बड़े पैमाने पर लद्दाख व पूर्वोत्तर सीमा प्रदेश में भारतीय चौकियों पर आक्रमण कर दिया और भारत के बड़े क्षेत्र पर अपना अधिकार कर लिया तो देश में चीन के आक्रमण और साम्यवादियों के विरुद्ध एक व्यापक लहर उठी। कई दिन तक विचार करने के बाद साम्यवादी दल ने भी यह स्वीकार किया कि चीन ने भारत पर आक्रमण किया और साम्यवादी दल देश की रक्षा के लिये सरकार के साथ रहेगा। परन्तु सर्वसाधारण जनता को साम्यवादियों की बातों का विश्वास नहीं है।

### ५. समाजवादी दल

परिचयात्मक—भारत में प्रथम समाजवादी दल की उत्पत्ति, जिसे अब तक समाजवादी दल कहते हैं सन् १९३४ में हुई थी, जबकि कुछ नवयुवक कांग्रेसियों ने, जिनमें से अधिकतर शिक्षित थे, यह सोचा कि गाँधी जी की अहिंसा और सत्याग्रह की नीति पूर्णतया सफल नहीं हो रही है, अतः स्वातन्त्र्य सघर्ष को सफल बनाने के लिये नया मोड़ देना चाहिये। इस दल का जन्म नासिक जेल में हुआ, जहाँ श्री जयप्रकाश नारायण और अन्य साथी बन्दी थे। आरम्भ में ही श्रमिकों और किसानों की समस्याओं पर उनका विशेष ध्यान गया। सन् १९३७ के आरम्भ में जब कांग्रेस ने अनेक प्रान्तों में चुनाव जीते तो उन्होंने कांग्रेस द्वारा मन्त्री पदों को स्वीकार किये जाने का विरोध किया, परन्तु सन् १९४७ तक वे कांग्रेस के भीतर ही बने रहे।

उसी वर्ष काठपुर कन्वेंशन पर उन्होंने अपने नाम से 'कांग्रेस' शब्द हटा दिया, क्योंकि उनके विचार में स्वतन्त्रता प्राप्ति के उपरान्त एकता की अपेक्षा समाजवाद पर अधिक बल देना उचित था। उस अवसर पर उन्होंने प्रजातान्त्रिक समाजवाद और सर्वाधिकारवादी साम्यवाद के अन्तर को भी स्पष्ट किया गया। नासिक सम्मेलन के उपरान्त वे कांग्रेस से अलग हो गये। सविधान सभा में उनके सदस्यों ने समाजवादी गणतन्त्र की स्थापना और बिना प्रतिस्पर्धा जमींदारी के उन्मूलन पर जोर दिया। प्रथम ग्राम चुनावों के पूर्व आचार्य कृपलानी ने अपने साथियों सहित जिन्होंने कांग्रेस को छोड़ दिया था 'कृपक मजदूर प्रजापार्टी संगठित' की थी। समाजवादी दल और कु० म० प्र० पा० ने कांग्रेस के विरुद्ध मिलकर प्रथम ग्राम चुनाव लड़े और उन्होंने लोक सभा के लिये पड़े कुल मतों के १०.४ प्रतिशत प्राप्त किये, किन्तु उन्हें स्थान केवल १२ ही मिले। सन् १९५२ के सितम्बर मास में दोनों ही दलों ने मिलकर प्रजा समाजवादी दल बनाया जिसका उद्देश्य इस प्रकार बताया

गया—‘शान्तिपूर्ण उपायों द्वारा प्रजातान्त्रिक समाजवादी समाज की स्थापना, जो सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक शोषण से मुक्त हो।’

कांग्रेस के समान इसकी भी स्थानीय, जिला व प्रदेश समितियाँ हैं, जिनका चुनाव दल के सदस्यों द्वारा किया जाता है किन्तु इसकी समितियों और सदस्यों की संख्या कांग्रेस की तुलना में बहुत कम है। इस दल में राष्ट्रीय कार्यकारिणी (National Executive) सर्वोच्च और नियन्त्रक समिति है। दल की सदस्यता कोई भी व्यक्ति, जिसका दल के उद्देश्यों और तरीकों में विश्वास हो, सरलता से पा सकता है। इस दल का संगठन अभी तक सुदृढ़ नहीं है, यद्यपि इसमें अनेक अच्छे कार्यकर्त्ता हैं, किन्तु वे व्यक्तिगत मतभेदों तथा अन्य कारणों से दल के उद्देश्यों व सदस्यता को व्यापक बनाने में असमर्थ रहे हैं। भारत की परम्पराओं और परिस्थितियों को देखते हुये अनेक समझदार व्यक्तियों ने आशा की थी कि यही दल संगठित होकर विरोधी दल का स्थान पायेगा और अभी भी ऐसी आशा की जाती है, किन्तु अभी तक कारण कुछ भी रहे हों यह दल उन आशाओं को पूरा नहीं कर पाया।

दूसरे ग्राम चुनावों के अवसर पर प्रजा समाजवादी दल ने अपने घोषणापत्र में इन बातों पर विशेष बल दिया—(१) दल की आर्थिक नीतियों की बूल (pivot) किसान रहेगा, गांव पंचायतें भूमि सुधारों को लागू करने का प्रमुख साधन होगी और ये अपने से सम्बन्धित सहकारी समितियों सहित प्रशासन व आर्थिक जीवन का मुख्य साधन बनेंगी। (२) प्रजा समाजवादी दल समाजवाद को कांग्रेस से सर्वथा भिन्न रूप में स्वीकार करता है। यह विश्वास करता है कि कांग्रेस को समाजवादी व राष्ट्रीयकरण की नीति द्वारा देश में राज्य के पूंजीवाद की स्थापना होगी। दल राष्ट्रीयकरण द्वारा मजदूरों और उपभोक्ताओं को उद्योगों के संचालन में भाग दिलाना चाहता है, जबकि कांग्रेस की नीति अधिकारी-वर्ग द्वारा प्रबन्ध (Bureaucratic management) को बढ़ावेगी। (३) देश के शासन में यह प्रजातन्त्र के सिद्धान्तों पर बल देता है और प्रजातन्त्रात्मक नागरिकता की सामाजिक शिक्षा को आवश्यक समझता है। शहरी और ग्रामीण जनता में सांस्कृतिक एकता सुदृढ़ की जाये, इस उद्देश्य से दल आधुनिक जीवन की सभी सुविधाओं का गाँवों में भी विस्तार करेगा। अल्पसंख्यकों के बालकों को अपनी भाषा के साथ राज्य और देश की राजभाषायें भी सिखाई जायें। (४) दल का विश्वास है कि सच्ची राष्ट्रीय एकता की स्थापना आर्थिक व्यवस्था द्वारा ही सम्भव है। आर्थिक नियोजन का आधार बेकारी दूर करना होगा। बड़े वर्गों और फार्मों और विदेशी पूँजी का राष्ट्रीयकरण किया जाये। (५) सुरन्त ही मध्य निषेध किया जाय और विलास की वस्तुओं (luxuries) के उत्पादन को बन्द किया जाय। (६) अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में—(अ) भारत को राष्ट्रमण्डल की सदस्यता प्रवश्य ही छोड़ देनी चाहिये, (आ) संयुक्त राष्ट्र संघ सभी देशों का प्रतिनिधि बने, निःशस्त्रीकरण बढ़ाया जाये और अणु

शस्त्रों के प्रयोग पर प्रतिबन्ध लगाया जाए, साम्राज्यवाद, उपनिवेशवाद और साम्यवादी साम्राज्यवाद का विरोध किया जाय ।

**समालोचना—**अधिकांश व्यक्तियों के विचार में जब से कांग्रेस ने समाजवादी व्यवस्था के ध्येय को अपनाया है, इन दोनों दलों के राजनीतिक और आर्थिक उद्देश्यों व कार्यक्रम में विशेष अथवा आधारभूत अंतर नहीं रहा है । दोनों ही दल देश में अपनी विशेषताओं के अनुकूल प्रजातन्त्रात्मक ढंग से समाजवाद की स्थापना करना चाहते हैं । यहाँ पर एक बात उल्लेखनीय है । ग्रामीण अर्थ-व्यवस्था के विषय में प्र० स० दल का घोषणा पत्र कहता है : "भूमि का फिर से वितरण होगा जिसमें उसके स्वामित्व पर सीमा लगाई जायेगी और छोटे भूमिपतियों को व्यक्तिगत रूप से कृषि करने की सुविधाएँ दी जायेंगी तथा गाँव पंचायतों को भूमि सुधारों को लागू करने का मुख्य साधन बनाया जायेगा । इससे यह स्पष्ट है कि प्र० स० दल केन्द्रीभूत नियोजित विकास पर कम और धरातल से ऊपर की ओर विकेन्द्रीकृत विकास पर अधिक बल देता है । जहाँ तक विदेश नीति का सम्बन्ध है कांग्रेस और प्र० स० दल में साधारण अन्तर है । अतएव कुछ व्यक्ति दोनों दलों के मिल जाने का समर्थन करते हैं, जिससे कि वे संयुक्त मोर्चे के रूप में साम्यवादियों व सम्प्रदायवादियों का विरोध कर सकें । यह उचित ही है कि ये दल साम्यवाद और सम्प्रदायवाद का विरोध करें । किन्तु जैसा हमने आरम्भ में ही कहा है देश में कोई विरोधी दल अवश्य ही होना चाहिये अतएव हमें प्र० स० दल का विरोधी दल के रूप में विकसित होना अधिक आवश्यक प्रतीत होता है । इस दल के नेताओं को राजनीतिक दर्शन में न जाकर सत्तारूढ़ दल के कार्यों व प्रशासन के प्रति विशेष सतर्कता बरतनी चाहिये और देश का अधिक अच्छे प्रशासन देने के लिये सक्रिय पग उठाने चाहिये । इसे धीरे-धीरे जनता का बुद्धिपूर्ण सहयोग प्राप्त करना चाहिये ।

**भारत का समाजवादी दल—**इसके वास्तविक संस्थापक डा० राममनोहर लोहिया थे । इसके संस्थापन सम्मेलन में, जो जनवरी १९५६ में हैदराबाद में हुआ था, यह स्पष्ट किया गया था कि यह कांग्रेसी असमाजवादी, भूठे समाजवादी और सम्प्रदायवादी दलों से मिलकर संयुक्त सरकार बनाने के विरुद्ध था । इस दल ने समाजवाद के निम्नलिखित मुख्य सिद्धान्त स्वीकार किये :

(१) राष्ट्र के भीतर और बाहर सभी व्यक्ति सम हैं । राष्ट्रीय सीमाओं में ही नहीं वरन् सम्पूर्ण ससार में सभी व्यक्तियों का जीवन-स्तर अच्छा और न्यूनतम से ऊपर हो । (२) समाजवादियों को इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये जहाँ सम्भव हो संबंधानिक कार्यों और जहाँ आवश्यक हो सविनय विरोध (Civil Disobedience) के उपायों का प्रयोग करना चाहिये । (३) जहाँ तक सम्भव हो उत्पादन की इकाइयाँ छोटी रहें, किन्तु आवश्यकतानुसार बड़ी मशीनों का प्रयोग किया जाये ।

(४) प्रायः सभी प्रकार की सम्पत्ति का राष्ट्रीयकरण हो। आय-की उच्चतम और न्यूनतम सीमायें निर्धारित की जायें, जिनमें १० गुने से अधिक अन्तर न रहे। (५) असमान सदस्यों के अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के स्थान पर ऐसे संगठन के लिये प्रयत्न किया जायेगा जिसमें सभी सदस्यों को समान अधिकार प्राप्त हों। (६) अन्तर्राष्ट्रीय परिषदों में जहाँ तक हो सके वयस्क मताधिकार के आधार पर चुने गये प्रतिनिधियों को भाग लेने दिया जाये।

पूर्व वर्णित समाजवादी दल के अतिरिक्त देश में कई वामपक्षी दल हैं, जैसे क्रांतिकारी समाजवादी दल, मार्क्सवादी दल, फॉरवर्ड ब्लाक, पेजेण्ट्स और वर्क्स पार्टी, इत्यादि; किन्तु उनका अपने-अपने क्षेत्र में ही कुछ प्रभाव है और देश के राजनीतिक दलों में उनको सम्मिलित करना उनके महत्व को व्यर्थ ही बढ़ाना है। वास्तव में ये दल किसी नेता विशेष के व्यक्तित्व अथवा समूह के स्वतन्त्र अस्तित्व से सम्बन्धित हैं। इन छोटे-छोटे दलों या समूहों का भविष्य पूर्णतया अन्धकारमय है। सभी वामपक्षी दलों को अपने उद्देश्य की प्राप्ति के लिये देश में विरोधी दल को सुसंगठित और सुहृद बनाने तथा देश-हित में संयुक्त होकर कार्य करना चाहिये। अच्छा हो यदि सभी दल प्र० समाजवादी दल में सम्मिलित हो जायें या सब मिलकर एक बड़ा दल सामान्य कार्यक्रम के आधार पर बना लें। दिसम्बर १९६२ में उत्तर प्रदेश विधान-मण्डल के समाजवादी दल व प्र० स० दल के बीच आपसी समझौता हुआ और उन्होंने मिलकर संयुक्त समाजवादी दल बनाया, जिसका अधिकतर राजनीतिक नेताओं व समाचार-पत्रों ने स्वागत किया। उसके बाद दोनों दलों की राष्ट्रीय कार्यकारिणियों में दोनों दलों का विलय किस आधार पर हो उस पर कोई सहमति नहीं हो सकी। तब से अब तक इस दिशा में कई बार प्रयत्न किये जा चुके हैं, किन्तु वे सफल नहीं हुए।

### प्रजा समाजवादी दल का चुनाव घोषणा-पत्र १९६७

दल इस बात की शपथ लेता है कि यह देश में निराशा और उदासीनता को बढ़ती हुई भावना को दूर करेगा और लोगों में भारत के सघर्ष-कालीन प्रयत्न तथा विश्वास को जगायेगा। साथ ही दल सभी भारतीयों को सामान्य और सामाजिक परिवर्तन के लिये, जिससे कि युगों की विपमतायें दूर हो जायें, आमन्त्रित करता है। इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये दल के घोषणा-पत्र में निम्न-लिखित प्रस्ताव सम्मिलित किये गये :

(१) देश की सुरक्षा और अखण्डता की प्रतिरक्षा के लिये राष्ट्र को तैयार करना।

(२) सात-सूत्री कृषि कार्यक्रम—(१) भूमि सुधारों को कार्यान्वित करना; (२) निःशुल्क सिंचाई की सुविधायें; (३) भूमिकर का उन्मूलन; (४) कृषि-आय-कर लागू करना; (५) कृषि पैदावार के लिये लाभकारी

मूल्यों को सुनिश्चित बनाना; (६) और (७) फसलो तथा पशु-बीमा योजनायें जारी करना ।

(३) सम्पूर्ण कश्मीर को भारत का अभिन्न अंग समझना ।

(४) उपनिवेशवाद और सैनिक गठबन्धनों के विरोध पर आधारित स्वतन्त्र वैदेशिक नीति को अपनाना ।

(५) रूढ़िगत तथा अणु शस्त्रों में स्व-निर्भर बनने के लिए प्रयत्न करना ।

(६) सीमाओं पर सहकारी कृषि समुदायों को स्थापित करना जिससे कि वे प्रतिरक्षा की दूसरी पक्ति का कार्य करे । प्रतिरक्षा को सुदृढ़ बनाने के लिये समता का वातावरण आवश्यक है; अतः प्रतिरक्षा की तैयारी के लिये समाजवाद को हल्का न करके सुदृढ़ बनाना आवश्यक है ।

(७) कानून द्वारा एक भ्रष्टाचार-विरोधी न्यायाधिकरण की स्थापना करना तथा प्रशासन के विरुद्ध नागरिकों की शिकायत को दूर करने के लिये एक ऐसे प्राधिकरण को नियुक्त करना जो कि कार्यपालिका से पूर्णतया स्वतन्त्र हो ।

(८) निर्वाचित प्रतिनिधियों के प्रत्यावर्तन (recall) हेतु नागरिकों के अधिकार को स्वीकार करना, तथा आम चुनावों के ३ मास पूर्व मन्त्रियों के त्याग-पत्र के लिये कार्य करना ।

(९) सभी अन्तर्राज्य विवादों को सुपारिभाषित एकरूप सिद्धान्तों के आधार पर हल करने के लिये एक सर्वोच्च पंच-निर्णय बोर्ड बनाना ।

(१०) सभी विद्यार्थियों के लिये स्कूल छोड़ने के स्टेज तक निःशुल्क शिक्षा देने का क्रमिक कार्यक्रम बनाना ।

(११) एक ऐसी प्रतिरक्षा परिपद् की स्थापना करना, जिसमें केवल सैनिक अधिकारी ही नहीं बरन् सरकार तथा विरोधी पक्ष के नेता भी सम्मिलित हों ।

(१२) सैनिक सगठनों, यथा एन० सी० सी० और होम-गार्डों के सगठनों का खूब विस्तार करना ।

(१३) पंचायतों को विकास और प्रजातन्त्रात्मक समाजवादी विकास का प्रशासनिक और आर्थिक अंग बनाना तथा उन्हें आर्थिक नियोजन की प्रमुख इकाई बनाना ।

(१४) स्वायत्ततापूर्ण और प्रजातन्त्रात्मक राष्ट्रीय प्रौद्योगिक मूनियनों की स्थापना करना ।

(१५) आर्थिक स्थिति, सामाजिक पद अथवा सांस्कृतिक लाभों का ध्यान न करते हुये सबके लिये अबसर की समता को सुनिश्चित बनाना । काम, मकान और भूमि पाने के लिये जनता को सामाजिक और आर्थिक मामलों के नियन्त्रण में सच्चा भाग दिलाना ।

(१६) उत्पादन के तकनीकी स्तर को उठाना ।

(१७) कृषि और औद्योगिक विकास की गति को तेज करना ।

(१८) आर्थिक शक्ति के केन्द्रीकरण को भंग करना ।

(१९) सार्वजनिक क्षेत्र में अधिक बड़े निगमों को टुकड़ों में विभाजित करना, जिससे प्रतिस्पर्धा को प्रोत्साहन दिया जा सके तथा पहल और साहस करते वाले प्रबन्ध की व्यवस्था करना ।

(२०) भाषायी अल्पसंख्यकों से लिये न्याय और सम-व्यवहार को सुनिश्चित बनाना ।

(२१) अनुसूचित वर्गों, अनुसूचित जन-जातियों और भूमि-हीन श्रमिकों जैसे समाज के कमजोर वर्गों का उत्थान करना ।

### संयुक्त समाजवादी दल का घोषणा-पत्र, १९६७

इसकी मुख्य बातें निम्नलिखित हैं :

(१) कृषि—(अ) भूमि-कर का उन्मूलन; (आ) सभी भूमि की सिंचाई के लिये सात-वर्षीय योजना; (इ) कृषि और औद्योगिक मूल्यों में सन्तुलन; (ई) सभी भूमि के लिये उत्पादन की निम्नतम सीमा को नियत करना और जिस भूमि में उससे कम पैदावार हो उसे सरकार लेले, किन्तु इस शर्त पर कि सरकार किसानों के लिये सभी आवश्यक साधनों की व्यवस्था कर चुकी हो; (उ) कृषि के अन्तर्गत लाई गई नई भूमि पर निजी यान्त्रिक खेती के लिये सुविधाओं की व्यवस्था की जाये, परन्तु सामान्य अधिकतम सीमा के भीतर ही ऐसा हो ।

(२) शिक्षा—(अ) प्रारम्भिक शिक्षा में पूर्ण समता स्थापित की जाये; (आ) मातृ-भाषा को माध्यम बनाया जाये; (इ) कालिजों और विश्वविद्यालयों में प्रवेश-नियमों को नियत किया जाये; और (ई) प्रारम्भिक, माध्यमिक और उच्चतर शिक्षा के शिक्षकों की वेतन दरों में यथासम्भव अधिक से अधिक समता लाई जाये ।

(३) उद्योग—(अ) उद्योगों को राष्ट्रीयकृत किया; और (आ) ट्रेड-यूनियनों को मुक्त मतदान के आधार पर मान्यता दी जाये ।

(४) गृह-निर्माण—भूमि के उच्च मूल्यों और मकानों के उच्च किरायों की समस्या को हल करने के लिये यह प्रस्ताव है कि पदासीन होने के ६ माह के भीतर पार्टी सरकारी भूमि और वनों के बारे में



प्रभावी पग उठायेगी, जिससे कि किराये १ रु० प्रति वर्ग गज या वर्तमान के लगभग १/१० पर आ जायें ।

(५) पिछड़ी हुई जातियाँ—आदिवासियों और अल्पसंख्यकों में पिछड़ी हुई जातियों को विशेष सुविधाओं का अधिकार दिया जायेगा । जीवन के विभिन्न क्षेत्रों में उच्च स्थानों (पदों) के ६० प्रतिशत जनता के ऐसे ६० प्रतिशत भाग के लिये आरक्षित किये जायेंगे ।

(६) प्रतिरक्षा—पार्टी यह प्रयत्न करेगी कि भारत को वे सीमायें प्राप्त हो जाये जो कि उसे इतिहास, प्रकृति और पर्यावरण ने दी है या कम से कम वे सीमाये जो कि उसकी १५ अगस्त १९४७ को थी ।

(७) वंदेशिक नीति—एक नये विश्व के निर्माण हेतु शक्तिशाली देशों जैसे सोवियत संघ और संयुक्त राज्य अमरीका के बीच पार्टी ना-पसन्दगी (non-preference) की नीति का अनुसरण करेगी और बिना पक्षपात के उन देशों की जनता तथा सरकारों से सहयोग की आशा करेगी । दक्षिण अफ्रीका तथा रोडेशिया में जाति-विभेद नीति सम्बन्धी प्रश्नों के बारे में दल प्रभावी पग उठायेगा । पार्टी भारत और पाकिस्तान के कन्फेडरेशन या पुनर्मिलन के लिये कार्य करेगी ।

## राजनीतिक दल—२

### १. जनसंघ और महासभा

#### भारतीय जनसंघ

परिचयात्मक—भारतीय जनसंघ की स्थापना २१ अक्टूबर १९५१ में स्वर्गीय डा० श्यामाप्रसाद मुखर्जी के प्रधानत्व में हुई थी। वास्तव में इसके अधिकतर संगठनकर्ता 'राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ' के सदस्य थे जो कि रा० स्व० से० सं० के राजनीतिक विचारों के आधार पर एक राजनीतिक संगठन बनाना चाहते थे; क्योंकि कुछ समय पूर्व रा० स्व० से० सं० ने राजनीति को छोड़कर एक सांस्कृतिक संघ का उद्देश्य स्वीकार किया था। जनसंघ को प्रजातन्त्र के सिद्धान्तों पर संगठित किया गया, किन्तु इसमें पुराने रा० स्व० से० सं० के कार्यकर्ताओं की बहुसंख्या बनी रही, जिन्होंने प्रजातन्त्रतात्मक तरीके को व्यवहार में नहीं चलने दिया, परिणामस्वरूप अनेक जनसंघियों ने जनसंघ से अलग होने का निश्चय किया। पामर का यह कथन सच है कि भारतीय जीवन में साम्प्रदायिकता (communalism) सबसे अधिक प्रबल और विभाजनात्मक शक्तियों में से एक है, परन्तु अभी तक किसी भी साम्प्रदायिक दल को राष्ट्रीय राजनीति में कोई सफलता नहीं मिली है और उनमें से बहुत कम ने राष्ट्रीय या स्थानीय स्तर पर महत्वपूर्ण प्रभाव डाला है। परन्तु हमारे विचार में १९६७ में हुये ग्राम चुनावों में जनसंघ, अकाली दल व रिपब्लिकन पार्टी आदि का महत्व काफी बढ़ा है। पामर के मतानुसार हिन्दू साम्प्रदायिक दलों में राजनीतिक दृष्टि से सबसे अधिक सफल भारतीय जनसंघ रहा है।<sup>1</sup> इसे प्रथम तीनों ग्राम चुनावों में सबसे अधिक मत प्राप्त हुये (और चौथे में पहले की अपेक्षा कहीं अधिक)। प्रथम ग्राम चुनाव में इसे लोकसभा में ३ स्थान प्राप्त हुये थे, दूसरे में चार और तीसरे में १५। चौथे ग्राम चुनाव में उसके प्रतिनिधियों की संख्या ३५ हो गई।

1 "Communalism is one of the most powerful and divisive forces in Indian life...The most successful politically of the Hindu communal parties is the Bhartiya Jan Sangh."

प्रथम ग्राम चुनावो के अवसर पर प्रकाशित अपने घोषणा-पत्र में जनसंघ ने इन बातों पर विशेष बल दिया था—भारतवर्ष कई सदियों के लम्बे संघर्ष के बाद स्वतन्त्र हुआ है, किन्तु स्वतन्त्रता की प्रसन्नता व्यक्तियों के हृदयों से तीव्र गति से मिटती जा रही है। सत्तारूढ़ दल की गलत नीतियों और राष्ट्रीय समस्याओं का हल करने में अभागीय व अवास्तविक प्रयत्न ही देश में ऐसी स्थिति के लिये उत्तरदायी हैं। जनसंघ विश्वास करता है कि भारत का एक होना आवश्यक है, अतः जनसंघ उसकी प्राप्ति के लिये सभी उचित उपायों को अपनायेगा। भारतीय राष्ट्रीयता का आधार सम्पूर्ण भारत के प्रति निष्ठा होना चाहिये। 'विविधता में एकता' भारतीय संस्कृति की विशेषता रही है, परन्तु भारतीय संस्कृति एक और अविभाज्य है। मिश्रित संस्कृति (composite culture) की कोई भी बात अवास्तविक और राष्ट्रीय एकता के लिये खतरे से पूर्ण होगी। जनसंघ का ध्येय धर्म राज्य है जिसका अर्थ धर्मतन्त्र (Theocracy) नहीं बरन् विधि का शासन है। किन्तु जिस अर्थ में आज धर्म-निरपेक्षता को लिया जाता है वह तो मुसलमानों को प्रसन्न करने की नीति है। जनसंघ भारतीय संस्कृति, भारत का भारतीय संस्कृति और मर्यादा पर पुनर्निर्माण करने के लिये खड़ा हुआ है और राजनीतिक, आर्थिक व सामाजिक प्रजातन्त्र की अवसर की समता व व्यक्ति की स्वतन्त्रता के आधार पर स्थापना करना चाहता है। यह व्यक्ति की स्वतन्त्रता और विधि के शासन पर आधारित प्रजातन्त्र में विश्वास करता है अतएव यह हिसापूर्णा उपायों के प्रयोग को पसन्द नहीं करता।

संघ का कार्यक्रम—(१) यह ग्रामतन्त्र व जनपदों की स्थापना करेगा जो प्रान्तीय शासन के नीचे अधिक से अधिक विकेन्द्रीकृत सत्ता प्राप्त होगा। केन्द्र अत्यधिक सुदृढ व प्रतिनिध्यात्मक पद्धति पर आधारित होगा। (२) भूमि से अधिक उत्पादन, किसान को भूमि का स्वामी बनाने के लिये प्रतिकर देकर जमींदारी व जागीरदारी प्रथाओं का उन्मूलन करेगा, किन्तु उन्हें भूमि जोतने वाले किसानों की तरह बसाने का अवसर देगा; कुटीर उद्योगों का विकास और गौ-बध का अन्त करने का दृढ निश्चय; (३) आर्थिक और औद्योगिक नीति—दल किसी वाद से नहीं बँधा है किन्तु कपड़ा, खाना व मकान की व्यवस्था करने के लिये कड़े से कड़े पग उठाने में नहीं हिचकेगा, सभी दिशाओं में उद्योगों का तीव्र गति से विकास बड़े उद्योगों पर सार्वजनिक स्वामित्व, निजी उद्योगों का प्रतिबन्धों के अधीन विकास, छोटे और कुटीर उद्योगों का जापान के नमूने पर विकास, स्वदेशी को प्रोत्साहन। (४) राजनीतिक क्षेत्र में—विदेश नीति का मार्ग-दर्शक सिद्धान्त देश हित होगा, राष्ट्रमण्डल की सदस्यता पर पुनर्विचार, जब तक पाकिस्तान पृथक् है उसके प्रति जैसे को तैसे वाली नीति का पालन, कश्मीर भारत का अभिन्न अंग है। विश्व में सैनिक गुटों को ध्यान में रखते हुए देश की सैनिक शक्ति को बड़ी आवश्यकताओं और साधनों के अनुकूल बढ़ाना। आन्तरिक क्षेत्र में नागरिक स्वतन्त्रताओं को

प्रदान करना, बेकारी को दूर करना, हिन्दी को सावदेशिक भाषा बनाना, हिन्दू कोड बिल जैसे सामाजिक सुधार केवल सुदृढ जनमत की मांग पर करना ।

जनसंघ की नीति व्यवहार में एक और कुछ प्रतिक्रियावादी तत्वों को और दूसरी मोटे-साम्प्रदायिक तत्वों को बढ़ावा देने वाली प्रतीत होती है । भारत को अखंड बनाने की बात वर्तमान दशाग्रो में अव्यावहारिक है । दल ने अपने घोषणा-पत्र में आर्थिक प्रजातन्त्र की स्थापना, प्रशासन के निम्नतम स्तरों पर विकेन्द्रीकरण, शिक्षा पद्धति में क्रांतिकारी परिवर्तन, बेकारी को मिटाने तथा राष्ट्रीय एकता को सुदृढ बनाने इत्यादि सराहनीय राजनैतिक आदर्शों को सम्मिलित किया है, किन्तु उसके अधिकार कार्यकलापों और सदस्यों की प्रतिगामी व साम्प्रदायिक मनोवृत्ति के कारण व्यवहार में यह दल उन आदर्शों की प्राप्ति के लिये प्रयत्न करेगा, इसमें संदेह है । चीनी अक्रमण के विरुद्ध जनमत के सुदृढ बनाने और शत्रु का डटकर विरोध करने में जनसंघ ने महत्वपूर्ण भाग लिया ।

भारतीय जनसंघ के सन् १९६७ में हुए चुनावों के अवसर पर प्रसारित घोषणा-पत्र की मुख्य बातें निम्नलिखित हैं :

(१) देश की प्रतिरक्षा शक्ति को बढ़ाने के लिए अग्रलिखित पग उठाये जायेंगे—(अ) सेना, वायुसेना और नाविक सेना की शक्ति में वृद्धि, उन्हें आधुनिकतम शस्त्रों से सुसज्जित करना, उनकी कार्य-कुशलता को बढ़ाना तथा सैनिक व नागरिक गुप्तचर विभागों (military and civil intelligence) के बीच अधिक अच्छे समन्वय को सुनिश्चित बनाना, (आ) विशाल टैरिटीरियल सेना (Territorial Army) का निर्माण करना, (इ) सभी कालिजों में २ वर्ष के लिए गहन सैनिक प्रशिक्षण और सभी विश्वविद्यालयों में सैन्य-शास्त्र के पाठ्यक्रम की व्यवस्था, (ई) प्रतिरक्षा-उद्योगों तथा सैन्य-अनुसन्धान का विकास, जिससे कि देश अस्त्रों के मामले में आत्म-निर्भर हो जाय, (उ) अणु-शस्त्रों और मिसिलियों का उत्पादन, और (ऊ) स्थायी नागरिक प्रतिरक्षा संगठन की रचना ।

(२) देश के हितों व अखंडता को सुरक्षित बनाने के लिए जनसंघ स्वतन्त्र वैदेशिक नीति का अनुसरण करेगा और विभिन्न देशों से दोनों शक्ति गुटों के साथ उनकी निष्ठा का ध्यान रखते हुए पारस्परिक हितों के आधार पर अलग-अलग समझौते (bilateral alliances) करेगा । वैदेशिक नीति के क्षेत्र में दल अग्रलिखित बातों के लिए वायदा करता है : (अ) संयुक्त राष्ट्र मंडल में साम्यवादी चीन के प्रदेश का विरोध, (आ) तैवान सरकार को मान्यता देना किन्तु इस शर्त पर कि वह सरकार भारत की सीमाओं को मान्यता दे, (इ) तिब्बत और सिक्किम के स्वतन्त्र पद को मान्यता तथा दलाईलामा की निष्कासित सरकार को भी मान्यता प्रदान करना, (ई) भारत और पाकिस्तान के पुनः एकीकरण के

लिए कार्य करना, (उ) दक्षिण-पूर्वी एशिया और अफ्रीका के देशों के साथ अधिक निकट सम्बन्ध स्थापित करना, (ऊ) इजराइल के साथ पूर्ण राजनयिक सम्बन्ध कायम करना, और (ए) मोरीशस, सुरिनाम, गिनी, फिजी आदि देशों के साथ, जिनमें भारतीय काफी बड़ी सख्या में जाकर बस गये हैं, अधिक घनिष्ठ सम्बन्धों का विकास करना ।

✓(३) संविधान के अनुच्छेद ३७४ को रद्द करना और जम्मू-कश्मीर राज्य को अन्य राज्यों के स्तर पर लाना ।

✓(४) भारत को एकात्मक राज्य घोषित करना ।

(५) सभी पृथक्तावादी मांगों और भेदभाव पूर्ण व्यवहारों का अन्त करना ।

(६) सभी भारतीयों के लिए विवाह, गोद लेने, उत्तराधिकार आदि के बारे में एक रूप नागरिक कानून-संग्रह का निर्माण करना ।

✓(७) भ्रष्टाचार के मामलों में, उच्चतम स्तर पर भी, जांच करने के लिए उच्च-शक्ति प्राप्त आयोग को नियुक्त करना ।

✓(८) केन्द्रीय, प्रान्तीय और स्थानीय सरकारों के सभी कर्मचारियों के वेतन-क्रम एकरूप होंगे ।

(९) सरकारी कर्मचारियों की शिकायतों को दूर करने के लिए ब्रिटिश ह्विटले कौंसिलो के नमूने पर एक प्रभावी और पूर्णतया प्रतिनिधिक वार्ता तन्त्र (negotiating machinery) की शीघ्र ही रचना की जायेगी ।

✓(१०) सरकारी कर्मचारियों के लिए पूर्ण मुविधाओं की व्यवस्था करते हुए, जनमघ सयमता और सादगी का पालन करेगा । सरकारी अधिकारियों का अधिकतम वेतन राष्ट्रीय अधिकतम (national maximum) को ध्यान में रखते हुए २००० रु० प्रति मास व्यय योग्य ध्राय रखी जायेगी ।

✓(११) आपातकाल का अन्त किया जायेगा और भारत प्रतिरक्षा नियमों को हटाया जायेगा ।

(१२) ग्राम पंचायतों को ऊपर से खोपने के बजाय नीचे से विकसित किया जायेगा, उनके कार्य संचालन में सर्व-सम्मत चुनाव की प्रथा का समर्थन किया जायेगा, और भूमिकर का कुछ भाग पंचायतों को दिया जायेगा ।

(१३) न्यायपालिका को कार्यपालिका से सभी स्तरों पर पृथक् किया जायेगा ।

(१४) सन् १९७२ तक ११ वर्ष तक की आयु के सभी बालकों के लिये अनिवार्य शिक्षा की व्यवस्था की जायेगी, और उच्चतर माध्यमिक स्टेज तक शिक्षा को निःशुल्क करने के लिए कार्य किया जायेगा ।

(१५) संस्कृत को देश की राष्ट्रीय भाषा घोषित किया जायेगा ।

(१६) खाद्य समस्या के बारे में जनसघ ये पग उठायेगा—(अ) उद्र- (levy) ग्रहण और एकाधिकार खरीद की पद्धति का उन्मूलन किया जायेगा, (आ) खाद्य-जोनों का उन्मूलन किया जायेगा, (इ) सभी क्षेत्रों में उचित मूल्य की दुकानें खोली जायेंगी, और (ई) खाने की वस्तुओं पर से विक्री तथा अन्य करों का उन्मूलन किया जायेगा ।

(१७) सविधान का सशोधन किया जायेगा जिससे कि गौ और उसकी सन्तान के वध पर पूर्ण प्रतिबन्ध लगाया जायेगा ।

(१८) लघु पंमाने के विकेन्द्रीकृत उद्योगों को प्रोत्साहन दिया जायेगा ।

(१९) साम्यवादी दलों के सिवाय अन्य सभी देशों के साथ आयात-निर्यात व्यापार निजी हाथों में रहेगा ।

(२०) अनुबन्धित श्रमिकों के लाभ (bouns) पर अधिकार को पार्टी स्वीकार करती है ।

(२१) वस्तुओं के बढ़ते हुए मूल्यों को रोकने के लिए पार्टी सरकारी व्यय में भारी कटौती करेगी और उपभोग की वस्तुओं की पूर्ति बढ़ायेगी ।

भारतीय जनसघ का १९६७ में वार्षिक अधिवेशन कालिकट (केरल) में हुआ । उस अवसर पर अग्रलिखित प्रस्ताव स्वीकार किये गये : प्रतिरक्षा और नैदेशिक सम्बन्धों के बारे में स्वीकृत प्रस्ताव में कहा गया कि भारत सरकार को अणुबमों के प्रयोग को रोकने के लिए ऐसे बमों को बनाना चाहिए, भारत को अपनी सामुद्रिक शक्ति को विस्तृत तथा आधुनिक बनाकर भारत महासागर पर अपने प्रभाव का विस्तार करना चाहिए, तैवान को मान्यता प्रदान करनी चाहिए, और पाकिस्तान द्वारा अधिकृत भारतीय क्षेत्रों से पाक सेनाओं को बमस भेजना चाहिए । आर्थिक स्थिति पर स्वीकृत प्रस्ताव में कहा गया कि भारत की योजनायें अभी तक अधिकांशतः वैदेशिक सहायता पर निर्भर हैं, वस्तुओं के मूल्यों में निरन्तर वृद्धि के परिणामस्वरूप जीवन मूल्य का सूचकांक ६ वर्षों में ८७ विन्दु बढ़ा है और योजनायों के अधिक बढ़ा होने के साथ-साथ बेरोजगारी की समस्या तीव्रतर होती चली गई है । प्रस्ताव में यह सशोधन भी स्वीकार किया गया कि उचित-मूल्य की दुकानों पर निम्न भाय वाले समूहों के लिए खाद्यान्नों को उपलब्ध किया जाये । राजनीतिक स्थिति के बारे में कहा गया कि कांग्रेस के अनेकीकरण के परिणामस्वरूप भारतीय जनसघ का उत्तरदायित्व

बढ़ गया है, क्योंकि यही एक दल है जो कि ऐसे तत्वों का विरोध करता है जो सफ़रमणकाल की अस्थिरता से अराजकता पैदा करके लाभ उठाना चाहते हैं। प्रस्ताव में ऐसी प्रजातन्त्र और राष्ट्र-विरोधी शक्तियों की कटु निन्दा की गई, जो कि केरल व पं० बंगाल में उभर रही हैं।

**हिन्दू महा-सभा**—इसकी स्थापना सन् १९१६ में हुई थी, आरम्भिक काल में इसका उद्देश्य हिन्दुओं की सांस्कृतिक व सामाजिक उन्नति करना था। इसके विकास में मदन मोहन मालवीय, ला० लाजपतराय, धीर सावरकर और डा० श्यामा प्रसाद मुखर्जी जैसे नेताओं का बड़ा भाग रहा है। आगे चलकर महासभा ने हिन्दुओं के लिये वही कार्य करने का प्रयत्न किया जो कि मुस्लिम लीग मुसलमानों के लिये करती थी। वास्तव में इसे मुस्लिम लीग की अनुचित राजनीतिक मांगों और कांग्रेस की मुसलमानों को ब्यासम्भव अधिक से अधिक सुविधाएँ देने की नीति के विरोध में ही बल मिला। फिर भी महासभा अपने राजनीतिक उद्देश्य में कभी भी सफल न हो सकी, क्योंकि हिन्दुओं की बहुसंख्या कांग्रेस की नीति का ही समर्थन करती रही और देश हित में यह उचित ही था। महासभा ने सन् १९२२ में साम्प्रदायिक पचाट और आगे पाकिस्तान की स्थापना का विरोध किया, किन्तु इसका विरोध प्रभावशाली न बन सका। महामभा का दृष्टिकोण बहुत कुछ जनसघ से ही मिलता है।

प्रथम आम चुनावों के अवसर पर महामभा ने अपने कार्यक्रम में इन बातों को सम्मिलित किया था : भारत की अखण्डता को फिर स्थापित करना, भारत में हिन्दू राष्ट्रवाद की स्थापना, भारत के संविधान में आवश्यक संशोधन करके सच्चे प्रजातान्त्रिक हिन्दू राज्य की स्थापना; सुदृढ केन्द्र और राज्यों के अन्तर का अन्त, राष्ट्रमण्डल से सम्बन्ध विच्छेद, निजि सम्पत्ति की पवित्रता में विश्वास, भारत को नसार के प्रमुख औद्योगिक देशों में स्थान दिलाना। दूसरे आम चुनाव के घोषणापत्र में महामभा ने इन बातों पर बल दिया—राष्ट्रमण्डल की सदस्यता का त्याग, पाकिस्तान भारत पर आक्रमण की जोरदार तैयारियों में लगा है, अतः भारत के स्कूलों और कालिजों में सैनिक शिक्षा तुरन्त ही अनिवार्य की जाये; आर्थिक क्षेत्र में उन्नतिशील व गतिशील नीति का पालन, वैकारी को पूर्णतः मिटाना, बड़े पैमाने पर सहकारी कृषि, भूमि पर स्वामित्व की सीमा लगाना अनुचित है। महासभा के भूतपूर्व प्रधान एन० सी० चटर्जी ने एक भाषण में कहा था, 'महासभा का बड़ा काम भारत में हिन्दू राष्ट्र को पुनर्जावित करना और उसकी बुराइयों को दूर करना है। भारत सरकार की विदेश नीति अवास्तविक है, क्योंकि यह अपने पड़ोसी देशों से सम्बन्धित समस्याओं को तो हल करने का प्रयत्न नहीं कर रही है, परन्तु कोरिया, चीन, फारमूसा व सम्पूर्ण विश्व की समस्याओं के निराकरण में लगी है। इसकी सफलता की परीक्षा का निर्णय गोआ, कश्मीर, सीलोन व पाकिस्तान से सम्बन्धित समस्याओं के हल पर किया जाना चाहिये। महासभा एक

साम्प्रदायिक संगठन है। इसमें कुछ कार्यकर्त्ताओं को छोड़कर अधिकतर प्रतिश्रियावादी तत्व सम्मिलित हो गये हैं और इसका संगठन अति क्षीण है।

हिन्दू महसभा का चुनाव घोषणापत्र—इसमें हिन्दुस्तान के निर्वाचकों के प्रति निम्नलिखित बातों की शपथ ली गई है :

(१) शीघ्र ही हिन्दू राष्ट्र का विकास करना, जो कि भारत की जनता को सच्चे लोकतन्त्र के निर्माण हेतु एकता के मूत्र में बाधे रहे।  
 (२) हिन्दुस्तान की एकता व अखण्डता के लिए भक्ति (वफादारी) को सुदृढ बनाना। (३) सभी उचित उपायों द्वारा अखण्ड हिन्दुस्तान का पुनः स्थापन करना। (४) भारत के सम्पूर्ण संविधान इस प्रकार से दोहराना कि उसे हिन्दुओं की परम्पराओं और सस्कृति के अनुरूप बनाया जा सके तथा उसे सच्चा लोकतन्त्रात्मक राज्य बनाया जा सके। उस शपथ को पूरा करने के लिए घोषणापत्र में निम्नलिखित नीतियाँ व प्रस्ताव दिये गये हैं :

(१) भारत के संविधान का संशोधन : (अ) देश को हिन्दू लोकतन्त्रात्मक राज्य घोषित करना, (आ) शिक्षा के सम्पूर्ण काल में हिन्दू धर्म के शिक्षण को एक अनिवार्य विषय बनाना, (इ) वर्तमान राज्यों को राज्य न कहकर प्रान्त कहना, (ई) गाँवों, सांडों और सभी आयु की गौ सन्तान के वध को कानून द्वारा बन्द करना, (उ) हिन्दुस्तान के सभी नागरिकों के लिए पूर्ण नागरिक स्वतन्त्रता की प्रत्याभूति देना, और (ऊ) किसी भी सत्तारूढ दल के लिए यह असम्भव बना देना कि वह निवारक निरोध कानून तथा अन्य ऐसे कानूनों द्वारा जो कि मूल अधिकारों के विरुद्ध हो, विरोधी दलों का दमन कर सके।

(२) भारत की वैदेशिक नीति को अग्रलिखित आधारों पर पुनर्गठित करना : (अ) नेपाल, सिक्किम, भूटान, बर्मा और सीलोन जैसे सभी पड़ोसी हिन्दू देशों से मित्रता कायम करना : (आ) दूसरे देशों के मामलों में न तो अन्तर्गम्य होना और न ही उनमें हस्तक्षेप करना, (इ) सभी सम्भव उपायों द्वारा भारतीय क्षेत्रों को स्वतन्त्र करना और तिब्बत को चीनी आधिपत्य से स्वतन्त्रता दिलाना, जिससे कि वह चीन और भारत के बीच में मध्यवर्ती राज्य (buffer state) बन सके, और (ई) राष्ट्रमण्डल की सदस्यता को त्यागना जिससे कि भारत वास्तव में स्वतन्त्र देश बन सके।

(३) भारत की प्रतिरक्षा नीति को अग्रलिखित बातों को सुनिश्चित बनाना चाहिए : (अ) भारतीय अस्त्र कानून के स्थान पर दूसरा कानून बनाना, (आ) १८ और २० वर्ष की आयु के बीच वाले सभी नवयुवकों को अनिवार्य सैनिक शिक्षण देना, (इ) स्कूलों और कालिजों में विद्यार्थियों के अनिवार्य एन० सी० सी० का प्रशिक्षण देना, (ई) अस्त्र और



प्रतिरक्षा उद्योगों का निर्माण करना, (उ) अणुबम तथा अन्य अणु-शस्त्र बनाना, और (ऊ) देश के सीमा प्रदेशों में पर्वतीय और गुरिला युद्ध का प्रशिक्षण देना तथा पाकिस्तान सीमा के साथ २२० मील चौड़े सुरक्षा जोन की रचना करना ।

(४) भाषा सम्बन्धी नीति ऐसे सभी प्रयत्नों का विरोध करने की होगी जो कि हिन्दी को संविधान द्वारा प्रदत्त स्थान से हटाने के लिये किये जायें ।

(५) कश्मीर के बारे में अनुच्छेद ३७० को रद्द करना, जिससे उस राज्य को विशेष पद प्राप्त हुआ है ।

(६) विदेशी ईसाई धर्म-प्रचारकों तथा विदेशी धन के प्रवेश पर कानूनी प्रतिबन्ध लगाना, क्योंकि धन ही उन्हें अपने कार्य करने का अवसर प्रदान करता है ।

(७) सभी अत्यन्त महत्वपूर्ण उद्योगों—कोयला और लोहा, परिवहन और संचार के साधन तथा ऐसे उद्योगों का, जिनका सम्बन्ध युद्ध सामग्री और प्रतिरक्षा शस्त्रों से है, राष्ट्रीयकरण करना ।

(८) सभी के लिए सम अवसर, कर्मचारियों, उद्योगपतियों व उप-भोक्ताओं के बीच उद्योगों से होने वाले लाभों का सम वितरण, जिसके लिए उचित नियन्त्रण तंत्र कायम किया जाये ।

(९) भूमि के जोतने वाले के लिए परिश्रम के पूर्णफल, सहकारी ग्रान्दोलन को प्रोत्साहन देना, सस्ते तथा लम्बी अवधि वाले ऋणों की व्यवस्था ।

(१०) करो में कमी करना, विशेषकर निम्नतर और मध्यम वर्गों तथा छोटे उद्योग पतियों पर ।

## २. स्वतन्त्र पार्टी

स्वतन्त्र पार्टी—अगस्त १९५६ के आरम्भ में श्री अकबरती राजगोपालाचारी, श्री के० एम० मुन्शी, श्री मसानी, श्री एन० जी० रंगा आदि नेताओं के नेतृत्व के अन्तर्गत भारत में एक नयी राजनीतिक पार्टी की स्थापना हुई । इस पार्टी का नाम स्वतन्त्र पार्टी है । इस समय इसके प्रधान श्री एन० जी० रंगा है । इस पार्टी की नीति कांग्रेस, समाजवादी एवं साम्यवादी दल द्वारा समाजवाद के पक्ष-समर्थन के विरोध की है । यह उद्योगों पर राज्य का कम से कम नियन्त्रण चाहती है तथा सरकारी खेती और जोत की भूमि पर सीमा लगाने का विरोध कर रही है । इसने अपने प्रथम सम्मेलन में २१ सूत्री कार्यक्रम अपनाया जिसके कुछ अंश निम्न-लिखित हैं—

(१) स्वतन्त्र पार्टी ने सामाजिक न्याय की गणपथ ली है । इस सम्बन्ध में कोई भेदभाव नहीं बरता जायेगा । (२) पार्टी का मत है कि जनता का कल्याण

प्रगति तथा खुशहाली व्यक्तिगत पहल, प्रोत्साहन तथा शक्ति पर निर्भर करती है। पार्टी की नीति व्यक्ति के लिये अधिकतम स्वतन्त्रता तथा सरकार द्वारा न्यूनतम हस्तक्षेप किये जाने की है। (३) पार्टी का मत है कि सरकार को कानून आदि की आड़ न लेकर लोक-सेवा का सिद्धान्त अपनाना चाहिये। इस सम्बन्ध में गांधी जी ने सरक्षण का जो सिद्धान्त अपनाया था, पार्टी उसका समर्थन करती है। (४) पार्टी का मत है कि राष्ट्र की विकास नीतियों में जनता की मूल जरूरतों जैसे भोजन, पानी, मकान, तथा कपड़े को प्राथमिकता दी जानी चाहिये। (५) पार्टी का विश्वास है कि हर नागरिक को अपनी इच्छानुसार अपने बच्चों को पढ़ाने का अधिकार हो और सरकार को इस सम्बन्ध में बिना किसी भेदभाव के सुविधाएँ देनी चाहियें। (६) औद्योगिक क्षेत्र में दल का विश्वास अधिक उत्पादन और विस्तार करने को प्रोत्साहन देने में है, साथ ही मजदूरों को पूर्ण सरक्षण मिलना चाहिये। पार्टी राज्य-व्यापार के विरुद्ध है। (७) पार्टी छोटे तथा स्वयं काम करने वाले कारीगरों व व्यापारियों की स्वतन्त्रता का समर्थन करती है जिनका काम सरकारी नीतियों के कारण छिन जाने का खतरा है। (८) पार्टी का विश्वास है कि करों का स्तर इतना होना चाहिये कि लोगों के जीवन-स्तर में गड़बड़ी न पड़े। (९) पार्टी की नीति इस क्षेत्र में रोजगार देने की है। यह सर्वव्यापी औद्योगीकरण के पक्ष में है। (१०) पार्टी मजदूरों के साथ न्याय करने के पक्ष में है। उत्पादन बढ़ने के साथ-साथ मजदूरों को उचित वेतन मिलना चाहिये।

स्वतन्त्र पार्टी, संक्षेप में, व्यक्ति के लिये अधिकतम स्वतन्त्रता का समर्थन करती है और यह राज्य द्वारा कम से कम हस्तक्षेप चाहती है। यह महात्मा गांधी द्वारा प्रतिपादित ट्रस्टीशिप के सिद्धान्त को स्वीकार करती है। पार्टी के मत में कांग्रेस का नागपुर अधिवेशन पर सहकारी कृषि-प्रस्ताव सोवियत संघ में अपनाये गये सामूहिक फार्मों से भिन्न नहीं है। यह प्रस्ताव किसान के भूमि पर स्वामित्व की भावना का विरोधी है और पार्टी का विश्वास है कि सयुक्त कृषि ऐच्छिक आधार पर व्यावहारिक नहीं है। स्वतन्त्र दल जोत की भूमि पर सीमा (ceilings) लगाने के विरुद्ध है। पार्टी के नेता वर्तमान नियोजन प्रणाली के भी विरुद्ध हैं; उनके विचार में इसका परिणाम पूर्ण नियोजन (total planning) होगा। आलोचकों के अनुसार स्वतन्त्र पार्टी फिर से १९वीं शताब्दी वाले व्यक्तिवाद को पुनर्जीवित करना चाहती है। यह समाजवाद की विरोधी और पूंजीवाद की समर्थक है। जवाहरलाल नेहरू के मतानुसार यह स्वतन्त्र उद्योग और व्यापार (Free enterprise) के समर्थकों का राजनैतिक क्षेत्र में प्लेटफार्म है।

यद्यपि स्वतन्त्र पार्टी की स्थापना तीसरे आम चुनावों से केवल ढाई वर्ष पूर्व हुई थी, फिर भी उन चुनावों में इसने कांग्रेस-और साम्यवादी दल को छोड़कर अन्य सभी पार्टियों से अधिक स्थान जीते। लोकसभा में प्राप्त स्थानों तथा इसके

उम्मीदवारों को प्राप्त मतों की दृष्टियों से, स्वतन्त्र पार्टी का स्थान तीसरा रहा और जनसंघ, प्रजा समाजवादी पार्टी, समाजवादी पार्टी व हिन्दू महासभा उससे नीचे रहे। राज्य विधान सभाओं के चुनावों में पार्टी को २०७ स्थान प्राप्त हुए, जबकि साम्यवादी पार्टी को २०१, प्रजा समाजवादी पार्टी को १८१, जनसंघ को ११२ और समाजवादी पार्टी को ६२ स्थान मिले। उसके बाद पार्टी ने बिहार, राजस्थान, उड़ीसा और गुजरात में क्रमशः ५०, ४६, ३६ और २६ स्थानों के साथ विरोधी पक्ष (official opposition) का स्थान प्राप्त किया। इस प्रकार १९६२ में ही पार्टी की उपलब्धिया प्रभावशाली रही। 'राष्ट्रीय दृश्य पर आने से पूर्व, सत्तारूढ़ पार्टी के विरुद्ध आवाजें केवल वामपथी पार्टी की ओर से आती थी।' उसका एक परिणाम यह रहा कि कांग्रेस स्वयं वामपथी बनती चली गई। जब स्वतन्त्र पार्टी की स्थापना की गई, उसके नेताओं का उद्देश्य कदाचित् कांग्रेस पर वामपथी पार्टी के विरोध में दक्षिणपथी दबाव डालना था। परन्तु चुनावों में सफलता के बाद पार्टी के नेताओं की दृष्टि ऊपर उठ गई। वे सोचने लगे कि वे कांग्रेस को अगले चुनावों पर अधिक गम्भीर चुनौती दे सकेंगे।<sup>३</sup> गुजरात, राजस्थान और उड़ीसा में उनकी आशा कुछ पूरी हुई। चौथे आम चुनावों में पार्टी ने और अधिक स्थान प्राप्त किये जैसा कि इन आंकड़ों से स्पष्ट होगा—लोक सभा में ४२ आन्ध्र प्रदेश २६, गुजरात ६४, मद्रास ३०, उड़ीसा ४६, राजस्थान ४७, परन्तु बिहार में इसके प्रतिनिधियों की संख्या बहुत कम हो गई।

### स्वतन्त्र पार्टी का चुनाव घोषणा पत्र, १९६७

(१) पार्टी सामान्य जन के लिये खड़ी है और उसके लिये लानकारों रोजगार के सम अवसरों द्वारा खाने, कपड़े तथा मकान की व्यवस्था करना चाहती है।

(२) इसका विश्वास ऐसे सम्पत्ति-स्वामी प्रजातंत्र में है जिनमें आर्थिक सत्ता, जैसा गांधी जी सोचते थे, विकेंद्रीकृत हो और स्वामित्व अधिक से अधिक व्यापक रूप में फैला हो। ऐसे समाज में ~~उन~~ प्रजातंत्र काम करने वाले को, चाहे किसान हो, शिल्पी हो, दुकानदार हो या व्यवसायकर्ता हो, बिना किसी स्वेच्छावारी प्रतिबन्धों के ~~वन्द~~ वन्दन और बढ़ने का पूर्ण अवसर मिलता है।

2 "Before the Swatantra Party came on the national scene, the voice of dissent came mainly from the left. One result of this was that the Congress itself began increasingly to speak in Leftist terms. When the Swatantra Party was founded, the leaders had perhaps the aim of putting the Congress some countervailing pressure, from the Right. But after success at the polls, Swatantra leaders have faced their election. They think that they are in a position to present a stronger challenge to the Congress in the next general elections."

'Emergence of a Conservative Opposition Party'  
A. S. Sur

(३) स्वतन्त्र और प्रतियोगी समाज में उपभोक्ता राजा होता है। सभी उत्पादक राज्य और बड़े से बड़े उद्योगपति उसकी सेवा में लगे रहते हैं।

(४) सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था का आधार कुछ आवश्यक-सेवायें, यथा पानी व्यवस्था, बिजली शक्ति, राजमार्ग और ग्रामीण सड़कें, रेलवे, जलमार्ग, डाक, तार और टेलीफोन आदि हैं, जिनकी और गत-१२ वर्षों में कांग्रेस सरकार ने ध्यान नहीं दिया है।

(५) (अ) राद्य समस्या को केवल कृषक के स्वामित्व के सिद्धान्त की स्वीकृति द्वारा ही हल किया जा सकता है, जिसके लिये सविधान के १७वें संशोधन को हटाने, भूमिकर के उन्मूलन, आवश्यक वस्तुओं यथा ऋण, पानी, खाद, कीटाणु नाशक दवाइया, बीज, बिजली शक्ति की पर्याप्त व्यवस्था, किसान के लिये वृद्धिपूर्ण प्रेरकों (incentives) की व्यवस्था और इस अधिकार का स्वीकार किया जाना कि उसे उमकी पैदावार के लिये बाजार में उच्चतम मूल्य मिले। (आ). पार्टी का विश्वास है कि सभी प्रकार के अनिवार्य उद्ग्रहणों (compulsory levies) को हटाया जाये और कृषि की पैदावार के देश में स्वतन्त्र चलन पर किसी प्रकार की जानलेव अन्य रुकावटें न हों। (इ) सरकार को कृषि के क्षेत्र में अपने कार्य केवल अनुसंधान और शिक्षण तक सीमित रखने चाहिये। (ई) पार्टी यह प्रयत्न करेगी कि सम्पूर्ण कृषि योग्य भूमि में लघु सिंचाई की व्यवस्था हो।

(६) (अ) निवेश बाजार (investment market) को पुनर्जीवन देकर और उत्पादक निवेश को प्रोत्साहन देकर उद्योग की गिरती हुई तथा स्थिर स्थिति में परिवर्तन लाना; इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिये करो में कमी की जायेगी, प्रगतिशील रूप से नियन्त्रणों का उन्मूलन किया जायेगा और प्रेरकों की व्यवस्था की जायेगी, जिससे कि निवेशक, प्रबन्धक और श्रमिक सहयोग कर सकें और उत्पादन को बढ़ाकर उसके लाभ में भाग पा सकें। (आ) यह सभी प्रकार के एकाधिकार के विरुद्ध है, चाहे राजकीय क्षेत्र में हो या स्वतन्त्र (अर्थात् निजी) क्षेत्र में; और यह जहाँ कहीं भी सम्भव हो प्रतियोगिता को उपभोक्ता के हित में पुनः स्थापित करेगी। एकाधिकार, जहाँ कहीं भी सहन किया जाता है, आवश्यक नियन्त्रण के अधीन रहेगा।

(७) पार्टी श्रमिकों के अप्रतिष्ठित अधिकारों के लिये अपने समर्थन को दोहराती है—सगठन व सामूहिक वेतन निर्धारण (collective bargaining), प्रबन्ध के साथ वृद्धिपूर्ण सहयोग (association with management) और उत्पादन के लाभों व उनसे आने वाली सम्बृद्धि

में उचित भाग पर आधारित न्यायपूर्ण सौदा (fair deal)। यह श्रमिकों के शोषण और उनके संगठनों के साथ राजनीतिक पार्टियों के सम्बन्ध के विरुद्ध है।

(८) नियोजन के बारे में पार्टी ऐसे प्रजातन्त्रात्मक नियोजन में विश्वास प्रकट करती है जैसा कि ब्रिटेन, फ्रांस नार्वे और स्वीडन आदि देशों में पाया जाता है, और यह सोवियत नमूने के दृष्टि पर आधारित नियोजन के विरुद्ध है, जो कि बुरी तरह से असफल रहा है।

(९) प्रथम आवश्यकता इस बात की है कि 'ईमानदार रुपये (honest rupee) और स्याही मूल्यों की व्यवस्था अप्रतिष्ठित के द्वारा की जाये—(अ) घाटे के वित्त (deficit financing) और अन्य मुद्रा-स्थिति नीतियों का त्याग ; (आ) सघ व राज्य सरकारों के व्यर्थ व्यय में भारी कटौती और (इ) प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष करों के भार में सार-पूर्ण कमी।

(१०) लोक-प्रशासन के क्षेत्र में पार्टी के ये प्रस्ताव हैं—(अ) मविधान में दिये गये मूल अधिकारों को फिर से मौलिक रूप प्रदान करना (अर्थात् उनके मशोधनों का अन्त करना) ; (आ) देश को स्वच्छ, ईमानदार और कुशल प्रशासन देना ; (इ) द्रुतगामी तथा कम खर्च वाले न्याय को सुनिश्चित करना , (ई) भ्रष्टाचार और नागरिकों के अधिकारों में स्वेच्छाचारी हस्तक्षेप को रोकने के लिये, पार्टी इस बात पर जोर देगी कि केन्द्र तथा राज्यों में नार्वे-स्वीडन देशों की भांति ग्रोम्बड्समैन (Ombudsman) का स्वतन्त्र प्राधिकरण स्थापित किया जाये जो कि नागरिकों की शिकायतों और प्रशासन के अन्यायपूर्ण कार्यों की जांच करेगा।

(११) (अ) चूँकि देश की अखण्डता का अतिक्रमण हुआ है, प्रथम साम्यवादी चीन द्वारा और बाद में पाकिस्तान द्वारा, इसलिये 'गुटो से अलग रहने की धारणा' (the concept of non-alignment) पूर्णतया अर्थहीन हो गयी है और सैनिक गठबन्धनों (military alliances) का विरोध भी अर्थहीन हो जाता है। पार्टी दक्षिण वियतनाम की सरकार और जनता तथा उनके साथी देशों का समर्थन करती है, क्योंकि वे साम्यवादी चीन के आक्रमण और विस्तारवाद तथा उनके उत्तरी-विद्युत्लगुप्तों का विरोध कर रहे हैं। (आ) यह तिब्बत के स्वतन्त्र किये जाने और इलाई लामा को तिब्बत की सरकार के अध्यक्ष रूप में मान्यता देने का समर्थन करती है। (इ) सन् १९६५ में पाकिस्तान द्वारा किये गये आक्रमण ने पाकिस्तान को कश्मीर समस्या के बारे में उसके किसी भी प्रकार के अधिकार में वञ्चित कर दिया है और (ई) इजराइल तथा चीनी गणतन्त्र (Taiwan) से राजनीतिक सम्बन्ध स्थापित करना।

## ३. भारतीय क्रांति दल (बी. के. डी.)

सन् १९६७ में हुए आम चुनावों के बाद बनी यही एक महत्वपूर्ण अखिल भारतीय पार्टी है। इसकी स्थापना १९६७ के मध्य में हुई, जबकि उत्तर प्रदेश, बिहार, प० वंगाल और मध्य प्रदेश के पुराने कांग्रेसी नेताओं ने, जो कि कांग्रेस को चुनावों से पूर्व छोड़ गये थे या जिन्होंने चुनावों के बाद कांग्रेस से त्यागपत्र दिये, एक समुक्त अखिल भारतीय राजनीतिक दल बनाने का निर्णय किया। इसके संस्थापकों में तत्कालीन बिहार के मुख्यमंत्री श्री महामायाप्रसाद सिन्हा, प० वंगाल के मुख्य मंत्री श्री अजय मुकर्जी, उत्तर प्रदेश के मुख्य मंत्री श्री चरण सिंह, श्री कुम्भा राम शर्मा (राजस्थान), ला० जगत नारायण (पंजाब), प्रो० हुमायूँ कबीर (प० वंगाल) आदि उल्लेखनीय हैं। दल के चोटी के नेताओं ने, जिनकी वंठकें अक्टूबर १९६७ में लखनऊ में हुई, नई पार्टी का नाम 'भारतीय क्रांति-दल' रखा। दल के जनरल सेक्रेटरी श्री डी. के. कुन्टे (मध्य प्रदेश) ने दल के उद्देश्यों और लक्ष्यों के विषय में कहा है कि 'यह प्रजातन्त्र, राष्ट्रवाद, धर्मनिरपेक्षता, समाजवाद और अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग के आधारभूत मूल्यों में भारतीय जन के विश्वास को फिर से कायम करने का प्रयत्न करेगा।'

दल के प्रारूप संविधान को इन्दौर में २८ अक्टूबर को प्रकाशित किया गया। उसमें कृषि के बारे में कहा गया कि 'दल बड़े फार्मों की अपेक्षा छोटे फार्मों को प्रोत्साहन और अधिमान्यता (preference) देगा और ऐसी कृषि अर्थव्यवस्था को जिसमें स्वतन्त्र किसान आपस में सहकारिता के सिद्धान्त से सम्बन्धित हों। कारखानों के उद्योगों के बारे में कहा गया कि 'दल ऐसी अर्थव्यवस्था की स्थापना करेगा जिसमें इस बात का ध्यान रखा जाय कि देश में पूँजी की कमी है, प्रति व्यक्ति आय बढ़ाने की आवश्यकता है, बेकारी और अर्द्ध-बेकारी को दूर करना, तथा मनुष्य के मनुष्य द्वारा शोषण से बचना।'

दल का प्रथम राष्ट्रीय सम्मेलन ९, १० व ११ नवम्बर १९६७ को इन्दौर में हुआ, जिसका सभापतित्व बिहार के मुख्य मंत्री श्री महामाया प्रसाद सिन्हा ने किया और जिसमें लगभग १००० प्रतिनिधियों ने भाग लिया। परन्तु सम्मेलन पर दल के दो गुटों में एक गम्भीर मतभेद पैदा हुआ और सम्मेलन का काफी समय उसे ही निपटाने में लगा। सम्मेलन ने सर्वसम्मति से दल के प्रारूप संविधान को स्वीकार किया तथा यह घोषित किया कि 'मोटे रूप में दल एक ऐसे लोकतन्त्रात्मक समाज की रचना के लिए, जो कि आर्थिक, राजनीतिक और सामाजिक शोषण से मुक्त हो, महात्मा गाँधी के दर्शन के अनुसार कार्य करेगा। दल ने नीले और सफेद रंग के झंडे को स्वीकार किया; नीला रंग समृद्ध व आकाश दोनों का चोकरक है और सफेद रंग शुद्धता का। सफेद भाग पर = स्पोक वाला पहिया क्रांति का चिह्न है। श्री महामाया प्रसाद सिन्हा को दल का प्रधान चुना गया।

दल की राष्ट्रीय कार्यकारिणी ने जून में यह निर्णय किया कि दल उत्तर प्रदेश में होने वाले मध्य अवधि चुनावों में सभी निर्वाचन-क्षेत्रों से अपने उम्मीदवार खड़ा करेगा। कार्यकारिणी ने हरयाना में हुए चुनावों के परिणाम पर भी विचार किया, जहाँ दल का केवल एक प्रतिनिधि चुना गया है। इस बात का भी खण्डन किया गया कि दल के कुछ प्रमुख नेताओं का विचार फिर से कांग्रेस में सम्मिलित होने का है। चूंकि प० बंगाल के दलीय संगठन ने अपना सम्बन्ध साम्यवादी दल के साथ बने संयुक्त मोर्चे (United Front) से नहीं तोड़ा, इसलिये राष्ट्रीय कार्यकारिणी ने प० बंगाल की इकाई को भग कर दिया, यद्यपि उसके प्रधान श्री अजय मुकर्जी को राष्ट्रीय कार्यकारिणी में रहने दिया, किन्तु श्री मुकर्जी ने स्वयं ही उससे त्याग-पत्र दे दिया। भारतीय क्रान्ति दल और स्वतन्त्र पार्टी के विलय की कुछ वार्ता चली, परन्तु उसमें अभी तक कोई सफलता नहीं मिली है। अखिल भारतीय दलों में भा० का० दल ने ही उत्तर प्रदेश व विहार में होने वाले मध्य अवधि चुनावों के लिये अपना घोषणा-पत्र सबसे पहले (सितम्बर १९६८) में प्रकाशित किया।

भारतीय क्रान्ति दल का घोषणा-पत्र, सितम्बर १९६८—भारतीय क्रान्ति दल के प्रधान श्री महामाया प्रसाद सिन्हा ने चुनाव घोषणा-पत्र प्रकाशनार्थ देते हुए कहा कि उनका दल साम्यवादियों से किसी भी प्रकार का गठबन्धन या समझौता न करेगा, क्योंकि उन्हें प्रजातन्त्र के बड़े हित में दूर ही रखना चाहिये (communists 'in the larger interests of democracy' must be kept at bay)। चुनाव घोषणा-पत्र में मार्ग-दर्शक रेखाएँ निम्नलिखित हैं :

भा० का० दल कड़े हाथ से सभी देश-विरोधी और विभाजनात्मक प्रवृत्तियों को रोकने का समर्थक है। देश की अखण्डता का परिरक्षण और अपने राष्ट्रीय जीवन के विभिन्न तत्वों को अधिक घनिष्ठ सूत्र में बांधना सभी सरकारों और देश के सभी राजनीतिक दलों का प्रयत्न होना चाहिए। दल प्रजातन्त्र के परीक्षण और उसे अधिक सुदृढ़ बनाने के पक्ष में है। यह देश में विधि का शासन रखना चाहता है। यह असंवैधानिक तरीकों में विश्वास नहीं करता। शिकायतों को दूर कराने के लिए धैर्य, अनिश्चित उपवास और सविनय अवज्ञा (civil disobedience) अथवा बड़े पैमाने पर कानूनों के उल्लंघन अथवा सामान्य भाषा में सीधी कार्यवाही (direct action) को अपनाने का परिणाम आम जनता में कानून के प्रति अनादर करना तथा अराजकता को अवश्य ही आमन्त्रित करना है, जिसका अन्तिम परिणाम अधिनायकशाही का लागू किया जाना होगा।

उत्तर प्रदेश के भूतपूर्व मुख्य मंत्री, श्री चरण सिंह, द्वारा तैयार किये गये प्रारूप में कहा गया है कि दल ऐसे सभी सार्वजनिक सेवकों के

विरुद्ध कठोर पग उठायेगा जो भ्रष्टाचार, अकुशलता या भेदभाव के अपराधी पाये गये हों जिससे कि अच्छा प्रशासन सुनिश्चित हो और सार्वजनिक कोप का उचित व्यय हो। जहाँ तक सार्वजनिक कार्यकर्ताओं का सम्बन्ध है, दल उत्तर-प्रदेश सार्वजनिक कार्यकर्ताओं के विरुद्ध जांच अध्यादेश, १९६७ (U. P. Public-men's Inquiries Ordinance, 1967) के नमूने पर उनके कदाचार को दूर करने के लिये कानून बनायेगा।

दल कृषि के विकास को प्राथमिकता देगा, क्योंकि इसके बिना बाहर से खाद्य का अन्त बन्द न होगा, जिससे देश के धन और स्वाभिमान को बहुत कम किया है और इसके बिना देश का आर्थिक विकास भी नहीं हो सकता है अथवा निर्यातता को दूर नहीं किया जा सकता है। भूमि के प्रत्येक जोतने वाले को, उसके पद का ध्यान न रखते हुए, स्थायी अधिकार प्रदान किये जाने चाहिये और उसका सीधे राज्य से सम्बन्ध स्थापित होना चाहिए। भविष्य में भूमि के अर्जन पर सीमा लगाई जायेगी और जहाँ आवश्यक हो वहाँ भूमि के वर्तमान स्वामित्व पर भी अधिकतम सीमा (ceiling) लगाई जायेगी। भूमि की चकबन्दी (consolidation of holdings) और मिट्टी के रक्षण (conservation) के लिये जोरदार पग उठाये जायेंगे। खाद्य जोनों का उन्मूलन किया जाना चाहिए और यह बड़ी सिंचाई योजनाओं की अपेक्षा लघु सिंचाई योजनाओं को अधिक पसन्द करता है।

परराष्ट्र मामलों के क्षेत्र में दल ऐसी नीति का समर्थन करेगा जिसके अन्तर्गत अन्तर्राष्ट्रीय विवादों को पारस्परिक वाद-विवादों और वार्ता द्वारा हल किया जा सके अथवा उन्हें मध्यस्थता और अन्तर्राष्ट्रीय प्राधिकरण के पंच-निर्णय द्वारा (through mediation and arbitration of an international authority), जिससे कि युद्ध और उसके परिणामस्वरूप होने वाली दुर्दशा से बचा जा सके। अब समय आ गया है जब कि हमें आणविक दस्त्रों से सुसज्जित होना चाहिए।

घोषणा-पत्र में औद्योगिक नीति के विषय में कहा गया है कि दल ऑटोमेशन और कमप्यूटरो (automation and computers) के प्रयोग के विरुद्ध है, सिवाय विशेष परिस्थितियों के जिनमें उनका प्रयोग आवश्यक हो। फीलाद और विजली, भारी अथवा बड़े पैमाने के मशीनीकृत उद्योगों का विकास समय आने पर किया जाना चाहिए, कृषि और ग्रामीण आधार होने चाहिये, न कि इसका उल्टा जैसा कि गत २० वर्षों में कांग्रेस ने करने का प्रयत्न किया है। दल का विश्वास है कि पूँजीगत निवेश (capital investment) और कृषि तकनीकों में नई विधियों को



घपनाने के अतिरिक्त, एक और तत्व अथवा कारक है जो उत्पादन को बढ़ायगा—वह है हल पर काम करने वाले मनुष्य की मनोदशा (psychology) ।

अन्य उल्लेखनीय बातें ये हैं . (१) तथा-कथित सेनाओं या सैनिक संगठनों को जिन्हें सकुचित हितों को आगे बढ़ाने के उद्देश्य से निर्मित किया गया है, देश में कोई स्थान न होगा । (२) दल का विश्वास है कि जो लोग सरकारी सेवाओं में सबसे नीचे की सीढियों पर हैं उनके लिये महँगाई भत्ते की दरें ऊँची हों और जैसे-जैसे वेतन ऊपर उठे भत्ते की दरें कम होती जायें और ऐसे सेवकों को कोई भत्ता न दिया जाय जिन्हें एक सीमा से ऊपर वेतन मिलता हो । (३) दल अनुसूचित जातियों और जनजातियों के हितों पर विशेष ध्यान देगा, जिनके प्रति बहुत समय से न्याय नहीं किया गया है । (४) उत्तर प्रदेश में उर्दू के विकास को सभी प्रकार का प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए । (५) दल अपने ही विचारों से मेल खाने वाले दलों व समूहों, यथा प्रजा समाजवादी दल व लोकतांत्रिक दल से गठबन्धन करने का प्रयत्न करेगा ।<sup>३</sup>

जहाँ तक दल के लक्ष्यों और कार्यक्रम का सम्बन्ध है, उसमें कोई दोष नहीं प्रतीत होता । दल के नेता भी पुराने अनुभवी कांग्रेसी कार्यकर्ता हैं; उनमें से बहुतों ने देश के राष्ट्रीय आन्दोलन में महत्वपूर्ण भाग लिया । परन्तु उनमें जहाँ एक ओर वे कांग्रेसी हैं जिन्होंने कांग्रेस को चुनावों से पहले छोड़ दिया था, दूसरी ओर ऐसे भी कांग्रेसी हैं जिन्होंने मंत्रि-पदों को पाने के लिए कांग्रेस से चुने जाने के बाद त्याग पत्र दिया । इसीलिये कुछ आलोचक भा० का० दल को भ्रष्ट कांग्रेसी दल कहते हैं । दल की स्थापना के समय ऐसा लगता था कि यह एक महत्वपूर्ण अखिल भारतीय संगठन का रूप शीघ्र ही पायेगा; परन्तु कुछ ही समय बाद बिहार व उत्तर-प्रदेश के मुख्य मंत्रियों को त्याग-पत्र देना पड़ा, जिसके परिणामस्वरूप दल के समर्थकों की संख्या में कुछ कमी आई । ५० बंगाल में श्री अजय मुकर्जी व श्री हुमायूँ कबीर और उनके साथियों ने दल को छोड़कर अलग-अलग संगठन बनाये हैं । हरयाणा में हुए मध्य अवधि चुनावों में दल का केवल एक ही प्रतिनिधि चुना गया । वास्तव में, दल सम्मिलित विभिन्न राज्यों के नेता व कार्यकर्ता अपने-अपने राज्य की राजनीति से अधिक प्रभावित हैं और वे वैयक्तिक तथा अपने गुटों के लाभ हेतु कभी भी दल को छोड़ सकते हैं । वैसे भी दल का संगठन केवल उत्तर प्रदेश और बिहार में ही मुद्दब बन पाया है ।

#### ४. रिपब्लिकन पार्टी और मुस्लिम मजलिस

रिपब्लिकन पार्टी—दलित (अनुसूचित) वर्ग संघ (Scheduled Castes Federation)—इसके संस्थापक और प्राण स्वर्गीय डा० भीमराव अम्बेदकर थे,

जिन्होंने हिन्दू समाज द्वारा अछूत कहे जाने वाले भाइयों के प्रति होने वाले दुर्व्यवहार की प्रतिक्रिया-स्वरूप इस संगठन को जन्म दिया था। उन्होंने मुस्लिम लीग के तमूने पर दलित वर्गों के लिये पृथक् चुनाव पद्धति की माग की थी, जिसे साम्प्रदायिक पैचाट में मान्यता मिली थी, किन्तु गांधी जी के आग्रह अनशन ने उसे पूना पैक्ट के रूप में सशोधित कराने में सफलता पाई थी। डा० अम्बेडकर ने असृश्यता निवारण उपायों में कभी विश्वास नहीं किया। अपने स्वर्गवास से पूर्व डा० अम्बेडकर ने बौद्ध धर्म स्वीकार कर लिया था और अपने अनुयायियों को भी ऐसा ही करने का परामर्श दिया था। राजनैतिक क्षेत्र में इस संघ की कांग्रेस विरोधी नीति में सरकार से सभी प्रकार का प्रोत्साहन मिला, किन्तु फिर भी यह दलित वर्गों में जनप्रिय न बन सका।

स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद डा० अम्बेडकर भारत सरकार के कानून मंत्री बने और संविधान के निर्माण कार्य में उनका महत्वपूर्ण भाग रहा। उनके जीवन काल के अन्तिम वर्षों में दलित वर्ग संघ का महत्व कम हो गया और उसका संगठन भी क्षीण बन गया। अपनी मृत्यु से पूर्व डा० अम्बेडकर ने रिपब्लिकन पार्टी की स्थापना की। इसका ध्येय संसद प्रजातन्त्र (Parliamentary Democracy) है। यह राज्य के धर्म-निरपेक्षीय स्वरूप की समर्थक है। पार्टी के सिद्धान्त निम्न-लिखित हैं :

१. यह प्रत्येक भारतीय को स्वयं में एक ध्येय सम्भन्धी है, जिसे अपने विकास का अधिकार है।

२. यह सब भारतीयों को केवल कानून के समक्ष सम ही नहीं मानती बल्कि यह भी मानती है कि सबका समता के लिये अधिकार है, अतः जहाँ कहीं भी समता नहीं है यह वहाँ उसे लाने का प्रयत्न करेगी।

३. यह स्वतन्त्रता, समता और बन्धुता को बनाये रखने पर जोर देगी तथा मनुष्य के मनुष्य द्वारा, वर्ग के वर्ग द्वारा और राष्ट्र के राष्ट्र द्वारा शोषण से उन्हें छुटकारा दिलाने के लिये कार्य करेगी।

४. यह प्रत्येक भारतीय के इस अधिकार का समर्थन करती है कि उसे अवसर की समता प्राप्त हो, परन्तु इस शर्त के अधीन कि जिन्हें अतीत में ऐसा अधिकार प्राप्त नहीं रहा उन्हें दूसरों के ऊपर प्राथमिकता मिले।

५. यह प्रत्येक भारतीय के धार्मिक, राजनैतिक और आर्थिक स्वतन्त्रता के अधिकार को स्वीकार करती है, किन्तु उसके ऊपर अन्य भारतीयों अथवा राज्य की रक्षा के हित में आवश्यक सीमाएँ लगाई जा सकती हैं।

६. प्रत्येक भारतीय को अभाव और भय की चिन्ता से मुक्त करने के लिये यह राज्य को उसके दायित्व का सदा ही ध्यान दिलाती रहेगी।

दल की नीति और कार्यक्रम—दल की नीति उपरोक्त सिद्धान्तों को कार्य-रूप में बदलना होगी। उसकी नीति किमी विशिष्ट सिद्धान्त या विचारधारा से

बंधने की नहीं रहेगी। पार्टी सामाजिक और और आर्थिक विकास की किसी भी ऐसी योजना को स्वीकार करने के लिये, जो कि इसके सिद्धान्तों से मेल खाती हो, तैयार रहेगी। जीवन के बारे में इसका दृष्टिकोण विशुद्धतः बुद्धिवादी, आधुनिक, अनुभववादी, और शैक्षिक रहेगा। पार्टी का कार्यक्रम अति सक्षेप में, निम्न लिखित है :

(१) कृषि—कृषि का विकास तथा देश को खाद्यान्नों के उत्पादन में आत्म-निर्भर बनाने के लिये ये पग उठाये जायें—(अ) भूमि का राष्ट्रीयकरण, (आ) गहन खेती (intensive cultivation), (इ) सिंचाई, (ई) बेकार पड़ी भूमि को कृषि योग्य बनाना, (उ) जिस भूमि पर कृषि न हो सके वहाँ वन लगाना।

(२) खाद्य समस्या—इसे हल करने के लिये अग्रलिखित पग उठाये जायें—(अ) खाद्य जनों का उन्मूलन, (आ) प्रतिरोधक स्टॉक (buffer stock), (इ) अनाज एकत्रित करने का एकाधिकार (monopoly procurement) तथा शोक व्यापार का राष्ट्रीयकरण, (ई) लाभकारी मूल्य, (३) ऋण प्राप्त करने की सुविधायें, (ऊ) फसल का बीमा, और (ए) उचित मूल्य की ढूँढना।

(३) सार्वजनिक या निजी क्षेत्र—निर्धनता का उपचार अधिक उत्पादन है न कि उत्पादन का ढंग। अतः इस विषय में दल किसी विशिष्ट सिद्धान्त या ढंग से नहीं बंधा है। जहाँ कहीं राष्ट्रीय उद्यम सम्भव और आवश्यक हो, दल उसका समर्थन करेगा और जहाँ कहीं निजी उद्यम सम्भव है तथा राष्ट्रीय उद्यम का होना आवश्यक नहीं है वहाँ निजी उद्यम को जारी रहने दिया जायेगा।

(अ) इस नीति को ध्यान में रखते हुये पार्टी आधारभूत और अत्यधिक महत्वपूर्ण उद्योगों (basic and key industries) का राष्ट्रीयकरण करेगी, यथा लोहा और फौलाद, विद्युत शक्ति और भारी रासायनिक (heavy chemicals)। (आ) देश के आर्थिक विकास के लिए मिश्रित अर्थव्यवस्था (mixed economy) आवश्यक है। (इ) यद्यपि देश के आर्थिक विकास के लिये वित्तीय सहायता आवश्यक है, फिर भी वैदेशिक सहायता पर पूर्ण निर्भरता राष्ट्रीय हित के लिये हानिकर है। (ई) उद्योगों का विकास बड़े शहरों के पास तथा कुछ क्षेत्रों में हुआ है, जिसके कारण ग्रामीण क्षेत्रों की ओर ध्यान नहीं दिया गया। यह आवश्यक है कि सम्पूर्ण देश में सन्तुलित औद्योगिक विकास हो। ग्रामीण क्षेत्रों का औद्योगीकरण भी आवश्यक है।

(४) जनसंख्या की वृद्धि को रोका जाये—पार्टी परिवार नियोजन कार्यक्रम को प्राथमिकता देगी जिसमें कि आगामी १० वर्षों में जन्मदर आधा रह जाये ।

(५) कमजोर समूहों का उत्थान—पार्टी विशेष रूप से ऐसे समूहों के लिये चिन्तित है ; अतः वह उनके लिये सभी मोर्चों पर युद्ध करेगा तथा पिछड़े हुए वर्गों, पार्टी अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों (tribes) और वीर्य बनने वाले लोगों की शिक्षा, सेवाओं व आर्थिक-कल्याण के मामलों में ऊपर उठायेगी ।

(६) अल्प-संख्यक समुदायों का रक्षण ।

(७) सामाजिक पुनर्निर्माण ।

(८) भाषावाद की समस्या—(अ) विभिन्न राज्यों के बीच सीमा विवादों को भाषा के आधार पर हल किया जायेगा । (आ) विभिन्न भाषाओं के बीच सम्बन्ध जोड़ने वाली भाषा (link language) के रूप में अंग्रेजी का स्थान हिन्दी ही ले सकती है । (इ) हिन्दी के साथ अन्य राष्ट्रीय भाषाओं का भी विकास किया जाये । (ई) उर्दू का प्रश्न केवल भाषा का प्रश्न है । उसके विकास के लिये प्रत्येक अवसर दिया जायेगा ।

(९) उत्तर प्रदेश का पुनर्गठन—इस विशाल राज्य को पश्चिमी, पूर्वी और केन्द्रीय तीन राज्यों में विभाजित किया जाये । हरयाना और दिल्ली को मिलाकर एक पृथक राज्य बनाया जाये ।

(१०) प्रशासन की शुद्धता—भ्रष्टाचार को रोकने तथा प्रशासन के स्तर को ऊँचा उठाने के लिये ये पथ उठाये जायें ।

(अ) भ्रष्ट लोगों के विरुद्ध कड़ी कार्यवाही ; (आ) अनावश्यक कानूनों और प्रतिबन्धों को हटाकर जीवन में कम से कम मरकरारी हस्तक्षेप ; और (इ) कानून द्वारा एक केन्द्रीय प्रशासन सुधार समिति की स्थापना ।

(११) नशाबन्दी का उन्मूलन ।

(१२) बैंकों का राष्ट्रीयकरण ।

(१३) करो का भार कम करना ।

(१४) मुद्रास्फिति को रोकना ।

(१५) वैदेशिक नीति—देश की प्रतिरक्षा को सुदृढ़ बनाया जाये और वैदेशिक नीति में परिवर्तन किया जाये । भारत को ऐसे पड़ोसी और अन्य देशों से मित्रतापूर्ण सम्बन्ध बढ़ाने चाहियें जो कि चीन के विरुद्ध भयानक शक्ति का गठन कर सकें । भारत और पाकिस्तान के बीच सौहार्दपूर्ण सम्बन्ध स्थापित होने चाहियें ; इस उद्देश्य से दोनों देशों के बीच व्यापार और आर्थिक सहयोग को फिर से कायम किया जाये ।

(१६) कल्याणकारी राज्य में प्रत्येक व्यक्ति के साथ न्याय होना चाहिए ; श्रमिकों के सम्बन्ध में ऐसी नीति का विकास किया जाये कि उनके लिये सामाजिक न्याय को मुनिश्चित बनाया जा सके ।

अभिल भारतीय मुस्लिम मजलिसे मुशावरात—इसकी कार्य समिति ने जुलाई १९६६ में डा० मयद महमूद (वरिष्ठ कांग्रेसी नेता तथा ससद के सदस्य) की अध्यक्षता में चुनाव घोषणापत्र स्वीकार किया । उसमें कहा गया है : मजलिसे का जन्म लगभग २ वर्ष पूर्व लखनऊ में हुआ, जबकि भारत के कुछ पूर्वी तथा केन्द्रीय क्षेत्रों में मुसलमानों को खुली बर्बरता का निशाना बनाया गया था । दुर्भाग्यवश सरकार ने प्रतिगामी दर्शन का अनुमोदन किया, जिससे मुसलमानों को भारत में अपने भविष्य के बारे में सन्देह होने लगा । उस समय मुसलमानों ने यह अनुभव किया कि भारतीय मुसलमानों के लिये उस समय दो ही मार्ग खुले थे—या तो वे पूर्ण निराशा में पाकिस्तान को भाग जाते, या आत्म-सम्मान और मान की सम्पूर्ण भावना को तिलाजली देकर तत्कालीन दगाधो के सामने झुक जाते । परन्तु इन दोनों निराशापूर्ण मार्गों में से किसी एक को भी न अपनाकर मुसलमानों ने रोना और शिकायत करना बन्द किया और निश्चय किया कि वे अपनी गौरव शक्तियों को फिर से प्राप्त करें । लखनऊ सम्मेलन पर भारतीय मुसलमानों को यह याद दिलाया गया कि उनका कर्तव्य केवल अपने को ही गुधारना और अपनी समस्याएँ ही हल करना न था, बरन् उन्हें कुरान ने यह सिखाया है कि वे दूसरों की भलाई के लिये भी कार्य करें । अतः उनका यह कर्तव्य है कि वे शान्ति, धार्मिक विश्वास, मूल बश या रंग का भेद न करते हुए प्रत्येक व्यक्ति को न्याय के लिये कार्य करें और यदि आवश्यकता पड़े तो मानवता के विरुद्ध अन्याय उभारना कर दें ।

एक प्रश्न यह उठा कि शीघ्र ही चौथे-पांच वृत्त होने का वे, उनमें मजलिसे को क्या भाग लेना चाहिए । सामान्य त्व में मुसलमानों ने यह अनुभव किया कि सत्तारूढ़ दल (कांग्रेस) गत १६ वर्षों में अपने उच्च सिद्धान्तों का पालन करने में असफल रहा है और मुसलमानों को सिद्धान्तों को दूर करने में अपनी उच्च सच्चाई को सिद्ध नहीं कर सका है । मुसलमानों को ऐसा अनुभव करते हैं कि कांग्रेस पार्टी का उदासीनता का स्व स्वरूप उन क्षेत्रों के कारण बन्द है कि मुसलमानों ने अपने को सदा के विरुद्ध बन्द है कि मजलिसे को कर देना चाहती है कि भारतीय मुसलमानों को शीघ्र ही पार्टी का मानते और किसी पार्टी को यह नहीं मानते कि शीघ्र ही पार्टी का हित में किम प्रकार करना चाहते हैं । उन क्षेत्रों का मार्गदर्शन के बाद मजलिसे ने

शिक्षा पद्धति का सुधार—इसका काम से कम तीन बातों में सुधार होना चाहिये—(१) नैतिक शिक्षा और अनुशासन इसके प्रमुख सिद्धान्तों में से एक हो। (२) इतिहास की पुस्तकें, जिन्हें हमारे स्कूलों में पढ़ाया जाता है, इस प्रकार लिखी गई हैं कि वे देश के विभिन्न समुदायों, विशेषकर हिन्दू और मुसलमानों के बीच अविश्वास और पारस्परिक घृणा की भावनाएँ पैदा करती हैं। अतः उनका सुधार करना आवश्यक है। (३) भारत जैसे देश में, जहाँ अनेक धर्मों का जन्म और प्रारम्भिक विकास हुआ, यह उचित ही है कि सरकार द्वारा स्वीकृत पाठ्यक्रम, विशेषकर प्रारम्भिक और माध्यमिक स्तरों पर धर्म-निरपेक्षीय हो और प्रत्येक समुदाय अपनी धार्मिक शिक्षा की व्यवस्था करे।

(२) चुनाव पद्धति में परिवर्तन की आवश्यकता—वर्तमान एक सदस्यीय चुनाव पद्धति के स्थान पर आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति को अपनाया जाये। यह पद्धति विश्व के एक दर्जन से अधिक देशों में प्रचलित है और सफलतापूर्वक चल रही है।

(३) कल्याणकारी स्वरूप—इस बारे में मजलिस अप्रलिखित बातों को आवश्यक समझती है: (अ) ऐसे व्यक्तियों के लिए जो अंगहीन तथा शरीर से असमर्थ हैं, जीवनभर की व्यवस्था की जाये; (आ) प्रत्येक मजिल पर शिक्षा निःशुल्क हो; (इ) बेरोजगारी की दशा में रोजगार या जीवित रहने योग्य सहायता की गारंटी दी जाये; (ई) जिनके लिये आवश्यक हो मकान की व्यवस्था की जाये; (इ) सभी नागरिकों को विना मूल्य चिकित्सा सहायता प्रदान की जाये; (ऊ) अचानक चोटों (accidents) के शिकार प्रत्येक व्यक्ति को प्रतिकर (हर्जाना) दिया जाये; और (ए) किसी भी नागरिक को राष्ट्र-विरोधी कहने को दण्डनीय अपराध घोषित किया जाये, जब तक किसी न्यायालय द्वारा ऐसा सिद्ध न हो जाये।

(४) वैयक्तिक कानून (Personal Law) को संरक्षण—हमारे देश में विभिन्न धार्मिक समुदाय और मतावलम्बी समूह रहते हैं, अतः यह बहुत ही महत्वपूर्ण है कि उनके वैयक्तिक कानूनों को संरक्षण प्रदान किया जाये; यदि संविधान का कोई अनुच्छेद उनमें बाधा डालना हो तो उसे संशोधित किया जाये।

(५) मातृ भाषा का परिरक्षण (preservation) किया जाये—यह एक मान्य सिद्धान्त है कि मातृ-भाषा ही शिक्षा का माध्यम हो। हमारा विश्वास है कि बिहार, उत्तर-प्रदेश, दिल्ली, राजस्थान, मध्यप्रदेश, आन्ध्र प्रदेश और मैसूर में जनसंख्या के काफी बड़े भाग की मातृभाषा उर्दू है,

उर्दू बोलने वालों को स्कूलों में उर्दू पढ़ाये जाने की सुविधायें प्राप्त होनी चाहिये ।

(६) अल्पसंख्यक मंडली (Minority Board)—अल्पसंख्यकों की समस्याओं को हल करने के लिये तथा उनकी शिकायतों को दूर करने के लिये, एक अल्प-संख्यक मंडली का गठन किया जाये, उसमें अल्पसंख्यकों का विश्वास प्राप्त व्यक्ति सदस्य हो ।

(७) शिक्षण संस्थाएँ—यह हमारा आधारभूत कर्तव्य है कि हम भारत के किसी समूह या समुदाय द्वारा अपने बालकों की शिक्षा के लिये स्थापित संस्था के मूल उद्देश्यों व लक्ष्यों के परिक्षण की प्रतिरक्षा करें । ऐसी संस्थाओं में अलीगढ़ मुस्लिम युनिवर्सिटी, बनारस हिन्दू युनिवर्सिटी, दान्तिनिकेतन, जामिया मिलिया और गुरुकुल कांगड़ी उल्लेखनीय हैं । भारत के मुसलमानों ने अलीगढ़ मुस्लिम युनिवर्सिटी के बारे में भारत सरकार की नीति की खुले रूप में निन्दा की है । वे इस बात को फिर दोहराते हैं कि वे इस विश्वविद्यालय के अल्पसंख्यक स्वरूप और परम्पराओं (minority character and traditions) को बचाने के लिये अपना सघर्ष जारी रखेंगे ।

(८) धार्मिक न्यास (Religious trusts)—हमारे मत में यह संस्था उन सब में सबसे पवित्र और स्थायी है जो कि कल्याणकारी समाज के लिये कार्य कर रही है । उस समुदाय का जिसके कि वे न्यास हैं, यह अधिकार है कि वह दानुकरता (वाकिफ) द्वारा विहित शर्तों के अनुसार अपने निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा उनका प्रबन्ध करे ।

(९) सामाजिक सुधार—हम आज अनुभव करते हैं कि हमारे समाज का तेजी से पतन हो रहा है, उसका मुख्य कारण नैतिक पतन है । हम अपने समाज को अधिक अच्छा बनाने के लिये अप्रलिखित बातों को कार्यरूप में परिणित करना चाहते हैं—(अ) चरित्र को गिराने वाले गन्दे साहित्य पर रोक लगा दी जाये ; (आ) ऐसे फिल्मों को जो समाज में अनैतिकता को प्रोत्साहन दे प्रवृत्त बनाया जाये ; (इ) भारतीय समाज में अभी तक अस्पृश्यता का शाप शेष है ; इस बुराई के विरुद्ध बहुत बड़े पैमाने पर जनमत को जागृत करना चाहिये, (ई) प्रत्येक राज्य में मद्य-पान को बन्द किया जाये ; और (उ) भ्रष्टाचार व भाई-भतीजावाद के विरुद्ध देशव्यापी अभियान चलाया जाये ।

५. द्रविड़ मुनेत्रा कजगम (डी० एम० के०) मद्रास में द्रविड़ आन्दोलन (Non-Brahmin Movement)—सन् १९०६ के मोर्ले-मिन्टो सुधारों के अन्तर्गत साम्प्रदायिक आधार पर निर्वाचन पद्धति धारण हुई और उसका सन् १९१६ तथा १९३५ के भारतीय शासन अधिनियमों

के अन्तर्गत विस्तार हुआ। उसके परिणामस्वरूप भारत के राजनीतिक जीवन में साम्प्रदायिकता को बहुत बल मिला। मद्रास में राजनीतिक विकास की प्रक्रिया ने विभिन्न जाति समूहों के मेल को प्रोत्साहन दिया। आरम्भ में अ-ब्राह्मण जाति समूहों की ओर बहुत कम ध्यान दिया गया, यद्यपि उनकी बहुसंख्या थी। फलतः शीघ्र ही अ-ब्राह्मण आन्दोलन का विकास हुआ और सन् १९१६ में जस्टिस पार्टी (Justice Party) की स्थापना हुई। उसका नकारात्मक उद्देश्य ब्राह्मण शासन की स्थापना को रोकना था और उसका सकारात्मक लक्ष्य राजनीतिक सत्ता को प्राप्त करना था जिससे कि ऐसे कानून बनाये जा सकें जो सार्वजनिक सेवाओं में ब्राह्मणों के प्राधान्य को कम कर सकें और तकनीकी, व्यावसायिक तथा शैक्षिक सस्थाओं में प्रवेश पर प्रतिबन्ध लगा सकें।

जस्टिस पार्टी ने, मुस्लिम लीग की भाँति, अ-ब्राह्मणों के लिये पृथक् निर्वाचक मण्डलों के लिये आन्दोलन किया और अन्त में उन्हें सफलता मिली। यद्यपि सन् १९३७ से जस्टिस पार्टी एक कार्यशील राजनीतिक शक्ति न रही, फिर भी डी० के० और डी० एम० के० का विकास तथा उनकी नीतियाँ जस्टिस पार्टी की भावना के प्राकृतिक परिणाम हैं। द्रविड़ आन्दोलन ऐतिहासिक द्रविड़-प्रायं संघर्ष का ही वर्तमान रूप है। द्रविड़ आन्दोलन के चलाने वाले रामास्वामी नेकर (E. V. Ramaswami Naikar) है जिन्हें पेरियर या महात्मा कहा जाता है। मद्रास के वर्तमान मुख्यमन्त्री और राज्य सभा के भूतपूर्व सदस्य उनके मुख्य अनुयायी और सहयोगी रहे हैं। जबकि जस्टिस पार्टी ने अ-ब्राह्मण भावना से लाभ उठाया और अपना प्रभाव केवल थोड़े से लोगों तक रखा, डी० के० और डी० एम० के० आन्दोलनों ने समाज के निम्नतर वर्गों की भावनाओं से अपील की और उत्तर के शायों के तथाकथित साम्राज्यवाद के विरुद्ध द्रविड़ सम्यता व सस्कृति को बचाने के नाम से जन-साधारण के अप्रतिबन्धित जोश से अनुचित लाभ उठाया।

सन् १९३८ में श्री सी० राजगोपालाचारी के मुख्यमन्त्री काल में कांग्रेस मन्त्रिमण्डल ने हिन्दी को अध्ययन का अनिवार्य विषय बनाया; तभी से पेरियर और अन्नादुराई के संयुक्त नेतृत्व में हिन्दी-विरोधी आन्दोलन आरम्भ हुआ। उन्होंने कांग्रेस के नमूने पर ही सविनय अवज्ञा आन्दोलन का संचालन किया। सन् १९४४ में जस्टिस पार्टी के सलेम सम्मेलन पर अनुदारवादियों और उग्रवादियों के बीच संघर्ष हुआ, जिसमें उग्रवादियों की जीत हुई और पार्टी का नाम द्रविड़ फेडरेशन पड़ा। अ-ब्राह्मण नेतृत्व ऐसे लोगों के हाथों में पहुँचा जिनके समाज, धर्म व राजनीति आदि के बारे में अतिवादी विचार थे और जिन्होंने अ-ब्राह्मण समूहों तथा नेकर, नाडर, मुक्कुलथोरो और आदि-द्रविड़ अस्पृश्यों का समर्पण प्राप्त करना चाहा।



द्रविड़ आन्दोलन, वास्तव में, हिन्दूवाद के विरुद्ध एक सामाजिक-धार्मिक विद्रोह है; यह उन शूद्रों की हीनता की मनोग्रन्थि (inferiority complex) का आक्रामक और हिंसापूर्ण प्रकटन है, जिनमें पाश्चात्य शिक्षा के प्रभाव अधीन आत्म-चेतना जग गई है और जो अपनी बहुसंख्या की राजनीतिक सुप्त-शक्ति को अनुभव करते हैं। द्रविड़ आन्दोलन के समर्थकों का विश्वास है कि वे द्रविड़ अर्थात् उत्तर के आर्यों से भिन्न मूलवश-के लोग हैं और उनकी अपनी सस्कृति है। उनके मतानुसार ब्राह्मण अ-ब्राह्मणों से भिन्न जाति के वंशज हैं, अर्थात् वे आर्य जाति के वंशज हैं। पद-दलित द्रविड़ अ-ब्राह्मण और सताने वाले आर्यन-ब्राह्मण के बीच सांस्कृतिक अन्तरों को ही दो जातियों (two race) के सिद्धान्त का रूप दे दिया गया है।<sup>4</sup>

कुछ लोग डी० एम० के० को डी० के० समझते हैं; वास्तव में, डूजरे संगठन का मुख्य कार्यक्रम इस समय सामाजिक पुनर्निर्माण है और जहाँ तक उन्हें राजनीति का सम्बन्ध है, उसने १९६७ से पूर्व शासक दल-कांग्रेस से नेत्र कर डिखा था। डी० एम० के० के बनने से पूर्व उसके अधिकतर सदस्य, मद्रास के वर्तमान मुख्यमन्त्री सहित, डी० के० के सदस्य थे; परन्तु सन् १९४६ में ही उन्हें एक काफी बड़ा अंग उससे अलग हो गया था और उन्होंने डी० एम० के० का स्थापना की थी। उसके लिये कई कारण उत्तरदायी थे, किन्तु मुख्य कारण यह था कि डी० के० के नेता, ई० पी० रामास्वामी नेकर (E. P. Ramaswami Naikar) ने, अपनी वृद्धावस्था में पार्टी की एक २५ वर्षीया सदस्या से विवाह कर लिया था, जिसे नये दल के बनाने वालों ने बहुत ना-पसन्द किया। उन लोगों ने डी० के० को छोड़ दिया, परन्तु वे अपने साथ डी० के० की बहुसंख्यक सदस्यता लाये और उन्होंने १५ सितम्बर १९४६ को नये दल की स्थापना की। आरम्भ में १९५७ तक डी० एम० के० ने ग्राम चुनावों में भाग नहीं लिया, इन्होंने १९५७ के ग्राम चुनावों में प्रथम बार भाग लिया।

जब डी० के० के सदस्यों ने नये दल की स्थापना की थी, उनका राजनीतिक आदर्श एक पृथक् द्रविड़ राज्य (Dravidian State) का आग्रह करता था। उनका यह विश्वास था कि भारत के दूर दक्षिणी भाग में

4 "The Dravidian movement is a socio-religious revolt against Hinduism and the way of social life of the Hindus. It is an aggressive and violent manifestation of the inferiority complex of the masses who have been influenced by western-oriented education. They want to realize the political potentiality of their numerical majority. They are racially different from non-Dravidians who live in the same territory of the Aryan race."

(मद्रास), घाघ, केरल और कर्नाटक अपनी उत्पत्ति व सस्कृति में द्विदि थे। डी० एम० के० को अपने कार्यक्रम में काफी सफलता मिली; यही तक कि सरकार को डी० एम० के० की गतिविधियों को दवाने के लिये विधान में संशोधन करना पड़ा, तभी पृथक्तावादी कार्यक्रम चरू सका। सन् १९६२ में चीनी प्राक्रमण के बाद डी० एम० के० ने पृथक्तावादी प्रचार को स्पष्ट कर दिया और सरकार तथा भारतीय अराजकता का समर्थन किया। गत ५ वर्षों में डी० एम० के० की शक्ति और लोकप्रियता में अत्यधिक वृद्धि हुई। १९६२ के आम चुनावों में डी० एम० के० ने मद्रास विधान सभा के कुल २५० स्थानों में से ५० स्थान प्राप्त किये थे, यद्यपि उसके उम्मीदवारों को ३० लाख मत मिले थे और कांग्रेस को ५० लाख मत मिले थे। उसमें पूर्व (१९५७) में डी० एम० के० ने केवल १५ स्थान प्राप्त किये थे। इस प्रकार ५ वर्षों में उसके सदस्यों की संख्या तीन गुनी से अधिक हो गई थी।

डी० एम० के० के नेता और सदस्य भारत में ही रहना चाहते हैं; परन्तु अन्य देशवासियों को भी उन्हें भारतीय समझना चाहिये। श्री अण्णादुराई के मतानुसार यह तभी सम्भव हो सकेगा जबकि सरकारी भाषा नीति को पूर्णतया त्याग दिया जाये। यदि हिन्दी को राजभाषा बनाया जाता है तो दक्षिण के लोग, जिनकी अपनी भाषा धनी है, उसे स्वीकार न करेंगे। उनका यह विश्वास है कि हिन्दी भाषा का साम्राज्यवाद (Hindi imperialism) है। राष्ट्रीय एकीकरण केवल एक भाषा को सम्पूर्ण भारत की राजभाषा बनाने से प्राप्त न हो सकेगा। वरन् सभी राज्य-स्तर की भाषाओं को राजभाषा बनाने से ऐसा हो सकता है। उन्हें सम-पद दिया जाये और जब तक ऐसा हो, अंग्रेजी को रखा जाये। डी० एम० के० का विश्वास एकता में है, एकरूपता में नहीं (Unity but not uniformity)। विविधता में एकता (Unity amongst diversity) को प्राप्त किया जा सकता है, विभिन्न राज्यों की सस्कृतियों को समझकर। डी० एम० के० चाहती है कि एक सस्कृति के लोग दूसरी सस्कृति के लोगों के समर्थक।

डी० एम० के० का अपना सामाजिक दर्शन (social philosophy) भी है। उत्तरी भारत में सामाजिक सुधारों की बहुत चर्चा नहीं है; परन्तु दक्षिणी भारत में सामाजिक सुधारों की बड़ी आवश्यकता है। बिना उचित सामाजिक दशा के वास्तविक उन्नति नहीं हो सकती। सामाजिक मेलजोल को प्राप्त करने के लिये अति प्राचीन परम्पराओं का स्रष्टन करना होगा। डी० एम० के० चाहती है कि समाजशास्त्र में प्रगतिशील सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया जाये और एक प्रकार के सामाजिक मेलजोल (social coalition) का समर्थन किया जाये। अपनी एक दक्षिण में जाति का बड़ा महत्व और प्रभाव है।<sup>5</sup>

डी० एम० के० का चुनाव घोषणा-पत्र, १९६७—इसकी मुख्य बातें निम्नलिखित हैं :

यह कार्यकुशलता के अभाव और अपव्यय का अन्त करना चाहती है और ऐसी योजनाओं को प्रथम प्राथमिकता देना चाहती है, जिनका उद्देश्य निर्धनों का उत्थान हो। इसका विश्वास है कि अकेले आधुनिक मशीनों और तकनीकी ज्ञान पर पूर्ण निर्भरता से धन का उत्पादन न हो सकेगा, यदि उपलब्ध मानव-शक्ति का ठीक प्रकार से प्रयोग न किया गया। यदि जनता ने उसे विजयी बनाया तो पार्टी जन-साधारण की दशा को अधिक अच्छा बनायेगी।

डी० एम० के० सहकारी क्षेत्र को प्रोत्साहन देगी। यह सामुदायिक विकास योजना (Community Development Scheme) में नया जीवन डालेगी।

यह उर्वरकों के उत्पादन के लिये बड़े पैमाने के कारखानों के स्थान पर विभिन्न भागों में फैली हुई छोटी इकाइयों को स्थापित करेगी और उनके सम-वितरण के लिये व्यवस्था करेगी। पार्टी लघु सिंचाई योजनाओं को प्राथमिकता देना चाहती है। जहाँ नदी द्वारा सिंचाई की व्यवस्था न हो सके वहाँ आरटीजियन ट्रूववैल लगाये जायेंगे। इस प्रयोजन के लिये एक भूमि सेना (land army) का निर्माण किया जायेगा।

पार्टी इस बात के लिये दुख प्रकट करती है कि सत्तारूढ दल ने अब तक बड़े उद्योगपतियों को अनुचित मुविधायें प्रदान की हैं, जिसके परिणामस्वरूप धनी व्यक्ति अधिक धनी बने हैं। इसका तो अन्तिम परिणाम फॉसीवाद होगा। कांग्रेस के साथ तो उद्योग में समाजवाद कोरा एक नारा है। बड़े उद्योगपतियों के इस आधिपत्य को तोड़ने के लिये सामान्य जनता तक पहुँचा जायेगा और उससे निवेदन लिया जायेगा। यदि डी० एम० के० सत्तारूढ दल बना तो श्रमिकों के लाभ के लिये कानून बनायेगा।

मूल्यों में अत्यधिक वृद्धि और भूमि से बहुत कम आय के कारण, कम आय वाले किसान और अधिक निर्धन व ऋणी हो गये हैं; उनकी कठिनाइयों को दूर करने के लिये पार्टी तुरन्त ही ऋण सहायता कानून बनायेगी। खाद्यान्नों के दामों में सरकार सबसिडी (subsidy) द्वारा कमी करेगी, जिससे कि जनता का निर्धन वर्ग उन्हें खरीद सके।

डी० एम० के० का विचार है कि भौगोलिक दशाओं के कारण, एशिया के आर्थिक दृष्टि से दूसरे देश पारस्परिक सहयोग

द्वारा एशियाई सामान्य बाजार (Asian Common Market) की स्थापना कर अपनी आर्थिक दशा सुधार सकते हैं और अपने उद्योगों का विकास कर सकते हैं।

सेना के प्रयोग के परिणामस्वरूप जनता और सेना के बीच खाई पैदा होती है, अतः पार्टी ऐसी स्थितियों से बचने का प्रयत्न करेगी।

जिन विधेयकों में अधिक महत्वपूर्ण प्रश्न अन्तर्गत्त हों, विधान सभा में बहुमत का समर्थन ही काफी नहीं है, उनके बारे में लोक-निर्णय (referendum) द्वारा जनता के मतों का पता लगाना चाहिये। इस उद्देश्य से डी० एम० के० संविधान में संशोधन के लिये प्रयत्न करेगी।

यद्यपि शक्ति गुटों से अलग रहने का सिद्धान्त (principle of non-alignment) स्वयं में अच्छा है, परन्तु हम जब तक आघ के मामले में आत्म-निर्भर न बनेंगे देश को एक प्रभुत्वपूर्ण राज्य के रूप में वह आदर प्राप्त न हो सकेगा जो कि उसे होना चाहिये। हमें उस बात का ध्यान रखना चाहिये कि बाहरी देशों में यह विचार बन गया है कि हमने इस नीति को विदेशों से वैदेशिक सहायता प्राप्त करने के लिये अपनाया है।

## ६. अकाली दल और मुस्लिम लीग

### अकाली दल

अकाली दल—यह पंजाब में अकालियों का एक संगठित दल रहा। इसने भी मुस्लिम लीग की भांति सिक्खों के हितों और अधिकारियों के नारे लगाये। इसके प्रधान नेता मास्टर तारासिंह रहे। प्रथम आम चुनावों के अवसर पर इसके उम्मीदवारों की कांग्रेस के मुकाबले में बुरी हार हुई। इसने राज्य पुनर्गठन के प्रश्न पर पंजाबियों के लिये पृथक् राज्य की माँग पर पूरा जोर लगाया, किन्तु पुनर्गठन आयोग ने पंजाब की वर्तमान सीमाओं को बढ़ाने का निर्णय किया। इस दल ने अतीत में अपनी माँगों को मनवाने के लिये अनेक बार मोर्चे की धमकी दी। किन्तु इसे अपनी राजनैतिक उद्देश्यों के मनवाने में सिक्खों का काफी समर्थन न मिला। फिर भी भारत सरकार ने सिक्खों को सन्तुष्ट करने के विचार से पंजाब को प्रशासन हेतु दो प्रदेशों को बाँटने का एक फार्मूला निकाला था, जिसे अकाली दल ने स्वीकार कर लिया था और आगे चलकर दल ने राजनीति से अलग होने का निश्चय कर अपने सदस्यों को कांग्रेस में सम्मिलित होने का परामर्श दिया था। दल का यह निर्णय अति प्रशंसनीय तथा देश व पंजाब के हित में अत्यन्त साधक समझा गया था।

परन्तु अकाली दल ने फिर से राजनीति में प्रवेश किया। सन् १९५६ में हुए श्री गुरुद्वारा प्रबन्धक कमेटी के चुनावों में अकाली दल को अपूर्व सफलता मिली। उसके बाद से अकाली दल ने फिर से भारतीय संघ में पंजाबी मूखे अर्थात् पंजाबी भाषा-भाषियों के लिये अलग राज्य की माँग की है और मा० तारासिंह के नेतृत्व

में एक जोरदार आन्दोलन चलाया है। भारत सरकार ने इस माग को बार-बार अस्वीकार किया यद्यपि इस माग को जोरदार बनाने के लिये अकाली दल ने कई बार आन्दोलन किया। जनवरी १९६१ में सन्त फतहसिंह ने पंजाब सूबे के निर्माण के लिये आमरण अनशन किया। ८ जनवरी को प्रधान मंत्री ने पंजाबी सूबे के सिद्धान्त को अस्वीकार करते हुए कहा कि पंजाब में अधिकतर पंजाबी भाषा-भाषी रहते हैं और शिक्षा तथा प्रशासन में सरकार पंजाबी को प्रत्येक प्रकार का प्रोत्साहन दे रही है। उन्होंने यह भी कहा कि उनके वक्तव्य का यह अर्थ कदापि नहीं कि सरकार सिक्खों के प्रति भेदभाव अथवा अविश्वास रखती है। उन्होंने फिर एक बार सन्त फतहसिंह से अपना अनशन तोड़ने के लिये अपील की। ९ जनवरी को सन्त सतहसिंह ने अनशन तोड़ दिया और पंजाब सरकार ने सभी अकाली बन्दिदों को कारामुक्त कर दिया।

कुछ समय पश्चात् मा० तारासिंह ने अगस्त १९६१ में पंजाबी सूबे के निर्माण तु आमरण अनशन आरम्भ किया। प्रधान मंत्री जवाहरलाल नेहरू, ने स्पष्ट रूप में कहा कि वह पंजाब के और विभाजन के लिये तैयार नहीं। उनके मतानुसार पंजाब की प्रधान भाषा पंजाबी पहले से ही है और यदि भाषा विवाद नहीं रहा तो पंजाबी सूबे की माग साम्प्रदायिक हुई। ४० दिन बाद मा० तारासिंह ने भी अनशन तोड़ दिया, क्योंकि प्रधानमंत्री ने उन्हें यह विश्वास दिलाया कि भारत सरकार इस प्रश्न की जाच के लिये एक उच्च शक्ति प्राप्त आयोग नियुक्त करेगी कि क्या सिक्खों के विरुद्ध कोई भेदभाव बरता जाता है। ३१ अक्टूबर को भारत सरकार ने भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के भूतपूर्व न्यायाधिवक्ता श्री एस० आर० दास के सभापतित्व में ३ सदस्यों का आयोग नियुक्त किया; परन्तु अकाली दल ने फिर से उस का बहिष्कार किया। फिर भी आयोग ने अपना कार्य पूर्ण किया और वह इस निश्चय पर पहुँचा कि सिक्खों के विरुद्ध भेदभाव बरते जाने की शिकायतें निराधार हैं।

उसके बाद सभी राज्यों की भाँति पंजाब में भी आम चुनावों के लिये तैयारी शुरू हुई। अकाली दल ने पंजाबी सूबे की माग पर चुनाव लड़ा और कांग्रेस को हाराने के उद्देश्य से विरोधी दलों ने आपस में एक समझौता किया, जिसके अनुसार निर्वाचन क्षेत्रों में कांग्रेस का किसी भी विरोधी दल के एक उम्मीदवार ने सीधा मुकाबला किया। चुनाव में कांग्रेस को फिर से पूर्ण बहुमत प्राप्त हुआ, यद्यपि कांग्रेसी सदस्यों की संख्या पहले से कुछ कम अवश्य हो गई। अकाली दल के लोकसभा में ३ और पंजाब की विधान सभा में १९ प्रतिनिधि चुने गये। कुछ समय से मा० तारासिंह ने राष्ट्रीय एकता व सगठन पर बल दिया, क्योंकि उनके विचार में देश गम्भीर स्थिति में गुजर रहा था। उस समय अकाली दल ने सूबे के लिये कोई आन्दोलन नहीं चलाया। अगस्त-अक्टूबर १९६२ में अकाली दल में आपसी फूट हुई और दल दो बराबर के गुटों में बँट गया। एक गुट के नेता सन्त फतहसिंह हैं और उन्हें बहुमत का समर्थन प्राप्त है। दूसरे गुट के नेता मा० तारासिंह थे। दोनों ही गुटों

ने चीन के आक्रमण का मुकाबला करने के लिये सरकार को पूर्ण सहयोग प्रदान करने का समर्थन दिया। १९६७ के चुनाव में अकाली दल ने पंजाब की विधानसभा (उत्प्रेषण स्थान १४०) में २६ स्थान प्राप्त किये।

शिरोमणी अकाली दल का घोषणा पत्र, १९६७—इसका राजनीतिक ध्येय सिखिस्तान अर्थात् सिखों के लिए भारतीय संघ के अन्तर्गत गृह देश (Sikh Homeland within the Union of India) की रचना है। दल का विश्वास है कि व्यक्ति की स्वतन्त्रता व गरिमा, उसका सुख के लिए अधिकार, आदि बातें मूलभूत और अनतिक्रमणीय हैं। (अ) यह सरकार के ऐसे सभी रूपों और सरकारी पगों को अस्वीकार करता है जो प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से व्यक्ति को राज्य की केन्द्रीभूत सत्ता अथवा राजनीतिक दलों के हाथों में दास बनाने की प्रवृत्ति रखते हैं; (आ) यह ऐसे फार्मों के पक्ष में है, जिन पर व्यक्ति का अपना स्वामित्व हो और वह उस पर स्वयं खेती करता हो; (इ) यह जातिगत भेदों का अन्त करने की शपथ लिए हुए है; (ई) दल सिख गृहदेश के कृषि पर आधारित औद्योगीकरण के पक्ष में है; (उ) यह परमिट-कोटा पद्धतियों तथा सार्वजनिक व निजी क्षेत्रों में एकाधिकारों (monopolies) का उन्मूलन चाहता है, (ऊ) यह करों में कमी के पक्ष में है और उसके साथ समझौता नियोजन चाहता है जिससे कि उत्पादन को प्रोत्साहन मिले, रुपये का मूल्य फिर से कायम हो और अभावों (scarcities) व मिलावट को रोका जा सके; (ए) सिखिस्तान की सरकारी व सार्वजनिक सेवाओं में निश्चित समय के लिए अनुसूचित जातियों को ३० प्रतिशत प्रतिनिधित्व देने का वायदा करता है; (ऐ) दल ऐसे सभी दलों व संघों से केन्द्र तथा राज्य के स्तरों पर सहयोग करने को तैयार है जो कि प्रजातन्त्रात्मक और देशभक्त हों तथा जो उसमें उद्देश्यों व लक्ष्यों के प्रति सहानुभूति रखते हो, (ओ) दल इस बात पर जोर देता है कि देश की प्रतिरक्षा शक्ति को सुदृढ़ बनाया जाय; (औ) दल राज्य द्वारा सहायता प्रदत्त शिक्षण-पद्धति के पक्ष में है; और (प्र) भारत के पश्चिम तथा पूर्व में सिखों के सभी पवित्र स्थानों पर सिखों का नियन्त्रण रहे और वे वहाँ स्वतन्त्रतापूर्वक जा सकें।

मुस्लिम लीग—इस दल को, जिसने द्वै-राष्ट्र के सिद्धान्त पर भारत का विभाजन कराया, हफने अन्त में रखा है। इस दल के विकास की विस्तृत विवेचना तो पूर्ववर्गीय अध्यायों में यथास्थान की जा चुकी है, फिर भी चूँकि यह पाकिस्तान के निर्माण के बाद अभी तक भारत में जीवित है, अतः इसके विषय में कुछ कहना आवश्यक है। अस्तित्व भारतीय मुस्लिम लीग का नाम शेष है, किन्तु इसका सगुण प्रायः समाप्त हो चुका है, फिर भी दक्षिण में विशेषकर मालाबार प्रदेश में इसका

संगठन कुछ सक्रिय है। प्रथम आम चुनावों में केरल में कुछ स्थानों पर इसने अपने उम्मीदवारों को खड़ा किया और चुनावों के प्रश्न पर इसमें व प्रजा समाजवादी दल में गठबन्धन हुआ। दूसरे आम चुनावों में साम्यवादी दल की जीत के बाद केरल में साम्यवादी मन्त्रिमण्डल बना, परन्तु कुछ ही महीनों के बाद सभी विरोधी दलों ने मिलकर वहाँ एक सत्याग्रह आन्दोलन चलाया, जिसके फलस्वरूप वहाँ राष्ट्रपति का शासन स्थापित हुआ। वहाँ फिर से चुनाव हुए जिनमें कांग्रेस, प्रजा समाजवादी दल व मुस्लिम लीग ने मिलकर भाग लिया और उनकी जीत हुई। मुस्लिम लीग का कोई प्रतिनिधि मन्त्रिमण्डल में तो नहीं लिया गया, किन्तु उसके एक प्रतिनिधि को विधान सभा का अध्यक्ष चुना गया। आगे चलकर कांग्रेस ने मुस्लिम लीग से, साम्प्रदायिक होने के कारण सम्बन्ध तोड़ लिया। सन् १९६७ में हुए चुनाव में मुस्लिम लीग ने केरल विधान सभा के कुल १३३ स्थानों में से १४ स्थान प्राप्त किये।

भारत में मुस्लिम लीग जैसे संगठन के लिये अब कोई स्थान नहीं है। भारत के मुसलमानों को साम्प्रदायवादी संगठन की मनोवृत्ति को छोड़कर सच्चे हृदय के अन्य राजनीतिक दलों में भाग लेना उचित है। अनेक मुस्लिम लीगी अन्य दलों में विशेषकर कांग्रेस में आ गये हैं। किन्तु यह कहना कि उन सभी के मन और हृदयों में वास्तविक परिवर्तन हो गया है, कठिन है। यदि अभी तक उनके मन और हृदय साम्प्रदायिकता या भय से भरे हैं तो उन्हें उनका परित्याग करना चाहिये और भारत के प्रति अपनी निष्ठा व सेवा में अन्य वर्गों के पीछे न रहना चाहिये। अन्त में, यह कहना गेप है कि भारत ने साम्प्रदायिक दलों के विकास से पहले ही बड़ी हानि उठाई है, अतः स्वतन्त्र भारत में ऐसे दलों का बना रहना खतरे से पूर्ण है। साम्प्रदायिकता को उभारा देने वाले दलों व तत्वों का अन्त करने के लिये सरकार को सभी आवश्यक व उचित पग उठाने चाहियें।

## दलगत राजनीति का विकास

### १. प्रथम ग्राम चुनावों के पूर्व और बाद

स्वतन्त्रता-प्राप्ति के उपरान्त सभ तथा विभिन्न राज्यों में कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल सत्तारूढ़ रहे। भारत के संविधान के निर्माण में कांग्रेस तथा अन्य प्रमुख दलीय एवं निर्दलीय नेताओं ने भाग लिया था, किन्तु संविधान का अन्तिम रूप कांग्रेस के उद्देश्यों और सिद्धान्तों के ही अनुरूप रहा। स्वतन्त्रता प्राप्ति के उपरान्त भारतीय संघ व राज्यों में शासन को सफलतापूर्वक चलाने, रियासतों के भारतीय संघ में एकीकरण, संविधान के निर्माण और विस्थापित व्यक्तियों की बड़ी संख्या के पुनर्वास की समस्या को हल करने आदि का अधिकांश ध्येय कांग्रेस और उसके नेताओं को मिला। भारत का संविधान तो २६ जनवरी १९५० को लागू हो गया था, किन्तु उसके अन्तर्गत प्रथम ग्राम चुनाव १९५१-५२ के शीतकाल में हुये। चुनावों में कांग्रेस के अतिरिक्त अनेक दलों ने भाग लिया। उस समय २६ दलों ने निर्वाचन आयोग से राष्ट्रीय दलों के रूप में मान्यता प्राप्त करने के लिये प्रार्थना की थी और उससे भी कहीं बड़ी संख्या ने राज्यीय दलों के रूप में मान्यता चाही थी। चूंकि आयोग के सामने उस समय कोई ऐसा विश्वसनीय आधार न था जिस पर कि वह दलों को मान्यता प्रदान करता, अतएव उसने एक उदार दृष्टिकोण अपनाते हुए राष्ट्रीय दलों के रूप में १४ दलों को मान्यता प्रदान की और उनके उम्मीदवारों को सभी राज्यों में विशेष चिह्न दिये। इसी प्रकार विभिन्न राज्यों में २६ दलों को मान्यता प्रदान की गई।

प्रथम चुनावों के परिणाम अधिकांशतः कांग्रेस के पक्ष में ही रहे। लोक सभा के कुल ४८६ निर्वाचित स्थानों में से कांग्रेस ने ३६२ स्थान प्राप्त किये, यद्यपि उसे सम्पूर्ण देश में कुल डाले गये मतों का केवल ४४४ प्रतिशत भाग प्राप्त हुआ था। विभिन्न राज्यों की विधान सभाओं में कांग्रेस को ३,२८३ स्थानों में से २,२४७ स्थान मिले और उसका १८ राज्यों की विधान सभाओं में स्पष्ट बहुमत रहा। विधान सभाओं के चुनावों में कांग्रेस को मिले मतों का प्रतिशत ४१.६६ था। कांग्रेस के बाद दूसरा स्थान साम्यवादी दल का रहा, जिसने विधान सभाओं के ५८७ स्थानों के लिये चुनाव लड़ा और उनमें से १८१ स्थान जीते। उसे प्राप्त हुए मतों का प्रतिशत ६.०४ था। साम्यवादी दल को भावनकोर-कोचीन, मद्रास, हैदराबाद



और ५० बंगाल में विशेष सफलता मिली। अन्य दलों की सफलता विशेष रूप से उल्लेखनीय नहीं रही। समाजवादी दल की असफलता अवश्य ही उल्लेखनीय है; क्योंकि उसे विधान सभाओं में केवल १२४ स्थान मिले, यद्यपि दल को विधान सभाओं के चुनाव में ६७० प्रतिशत मत मिले। अन्य दलों में जनसंघ को विधान सभाओं में ३३ स्थान मिले और कुल मतो का २५१ प्रतिशत प्राप्त हुआ। आत्मा से अधिक अच्छी स्थिति किसान मजदूर प्रजापार्टी की रही, जिसे लोक सभा में ६ और विधान सभाओं में ७७ स्थान मिले। प्रथम ग्राम चुनावों के सम्बन्ध में एक विशेष बात यह रही कि स्वतन्त्र उम्मीदवारों को लोक सभा में ३६ और विधान सभाओं में २६७ स्थान प्राप्त हुए। इससे पता लगता है कि मतदाताओं की काफी सख्या ने सगठित दलों में अपेक्षाकृत कम विश्वास प्रकट किया।

प्रथम और दूसरे ग्राम चुनावों के बीच में विभिन्न दलों ने अपने को मुद्द बनाने के प्रयत्न किये। विभिन्न क्षेत्रों में कांग्रेस सरकारों की सफलताओं ने उसकी प्रतिष्ठा को बढ़ाया, यद्यपि विभिन्न विरोधी दलों का यह विश्वास बनता जा रहा था कि कांग्रेस का समर्थन कम हो रहा था। प्रथम ग्राम चुनावों के बाद ही प्रथम पंचवर्षीय योजना लागू की गई थी, जो १९५७ तक प्रायः पूर्ण हो गई। कांग्रेस ने इस बीच में समाजवादी व्यवस्था को अपना ध्येय घोषित किया और सम्पत्ति के अधिकार पर नये प्रतिबन्ध लगे। इम्पीरियल बैंक और जीवन बीमा कम्पनियों का राष्ट्रीयकरण किया गया, ऊपर की आयों पर कर बढ़ा और सार्वजनिक उद्योगों के क्षेत्र का काफी विस्तार हुआ। भारत सरकार ने कोरिया, हिन्दचीन, स्वेज आदि मामलों में स्वतन्त्र विदेश नीति का पालन कर भारत के लिए विश्व राजनीति में महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त किया।

परन्तु सगठन के क्षेत्र में अनुशासन की कमी पूर्ववत् बनी रही और कांग्रेस दलों में गुटों के बीच झगड़े बढ़े। चुनाव के बाद कांग्रेस ने अन्य प्रगतिशील और प्रजातन्त्रात्मक दलों का अधिक सहयोग पाने की नीति अपनाई और इस दिशा में जवाहरलाल नेहरू ने सन् १९५३ में कुछ प्रयत्न भी किये, किन्तु कोई प्रगति न हो पाई। सन् १९५४ में अखिल भारतीय कांग्रेस समिति ने नियोजित विकास का एक प्रस्ताव में स्पष्टीकरण इस प्रकार किया : कांग्रेस का लक्ष्य एक सहकारी कॉमनवैलथ और कल्याणकारी राज्य (co-operative commonwealth and welfare state) की स्थापना है। सन् १९५५ में अन्वदि अधिवेशन पर कांग्रेस ने अपना ध्येय, समाजवादी ढंग के समाज (Socialist Pattern of Society) की स्थापना घोषित किया। सन् १९५६ में राज्यों का पुनर्गठन भी हो गया, केवल महाराष्ट्र की समस्या का सन्तोषप्रद हल न निकला। उन सभी कारणों से कांग्रेस की स्थिति मुद्द बनी। सन् १९५६ में दूसरी पंचवर्षीय योजना आई और प्रायः सभी दलों ने उसका स्वागत किया। यह सब कुछ होते हुए भी कांग्रेस की कमजोरी

का महत्वपूर्ण कारण उसके सगठन में अनुशासनहीनता और कार्यकर्ताओं में पद लोलुपता रही।

उन वर्षों में प्रजातान्त्रिक समाजवादी विरोधी पक्ष में कई महत्वपूर्ण घटनाएँ घटीं। प्रथम चुनावों में समाजवादी कैम्प में दो मुख्य तत्व थे—समाजवादी दल और किसान मजदूर प्रजा पार्टी। समाजवादी दल ने लोकसभा और विधान सभाओं में केवल १२ और १२८ स्थान प्राप्त किये थे। किसान मजदूर पार्टी ने लोकसभा और विधान सभाओं में १० और ७७ स्थान प्राप्त किये थे। सन् १९५२ में ही श्री अशोक मेहता ने कहा था कि किसान मजदूर प्रजा पार्टी तथा अन्य समाजवादी दलों ने सामाजिक प्रजातन्त्र के लिये निष्ठा व्यक्त की है और भविष्य में उनका विलय हो जायगा। यद्यपि अन्य दल विलय के लिये तैयार नहीं हुए, फिर भी उसी वर्ष समाजवादी दल और किसान मजदूर प्रजापार्टी का एकीकरण हो गया और संयुक्त दल का नाम प्रजा समाजवादी दल पड़ा। दोनों दलों के बीच सामान्य कार्यक्रम के आधार पर मेल हुआ और केन्द्र तथा राज्यों के विधान मण्डलों में उनके सदस्यों का एकीकरण हो गया।

यद्यपि दोनों दलों के कार्यकर्ताओं ने संयुक्त कार्यक्रम को स्वीकार कर लिया था, फिर भी कुछ ही समय बाद नेताओं के बीच मतभेद उत्पन्न हो गया। इसका कारण यह था कि मार्च सन् १९५३ में श्री जयप्रकाश नारायण ने जवाहरलाल नेहरू से कांग्रेस और प्रजा समाजवादी दल के बीच सहयोग की सम्भावनाओं पर विचार करने के हेतु भेंट की। बाद में आचार्य नरेन्द्रदेव और आचार्य कृपलानी भी प्रधान मन्त्री से मिले और उनकी वार्ता से यह निष्कर्ष निकला कि उनके बीच 'सहमति का काफी बड़ा क्षेत्र था।' उसके बाद प्रजा समाजवादी दल 'ने एक १४ सूत्री कार्यक्रम तैयार किया, जिसके आधार पर दोनों दलों के बीच सहयोग सम्भव हो सकता था। इस दिशा में किये गये प्रयत्न विफल रहे; परन्तु कांग्रेस के प्रति प्रजा समाजवादी दल का क्या रुख रहे, इस प्रश्न पर दल के नेताओं और कार्यकर्ताओं में तीव्र मतभेद पैदा हुआ। जून १९५३ में बेतुल में हुये प्रजा समाजवादी दल के विशेष सम्मेलन में दल के जनरल सेक्रेटरी ने कहा कि उनके दल और कांग्रेस के बीच तीन आधारभूत बातें—राष्ट्रीयता, धर्म-निरपेक्षता, और प्रजातन्त्र—पर सहमति है। परन्तु डा० राममनोहर लोहिया ने यह मत प्रकट किया कि 'प्र० स० दल कांग्रेस से उतना ही दूर है जितना कि साम्यवादियों से।' प्र० स० सम्मेलन में प्रतिनिधियों का बहुमत श्री मेहता आदि के मत के विरुद्ध रहा, अतएव उन्होंने अपने पदों से त्याग-पत्र दे दिया। इस प्रकार दल के सगठन में उत्पन्न संकट टल गया। श्री जयप्रकाश नारायण सक्रिय राजनीति से अलग हो गये और वह भूदान आन्दोलन में लग गये।

दिसम्बर १९५३ में दल का वार्षिक अधिवेशन इलाहाबाद में हुआ और उस समय प्र० स० दल ने एक नीति सम्बन्धी वक्तव्य सर्वसम्मति से स्वीकार किया।

उसने कहा था कि 'अधिकतर छोटे राजनीतिक दलों का महत्व बहुत कम हो गया है और कांग्रेस, प्र० स० दल, जनसघ व साम्यवादी दल महत्वपूर्ण दल रह गये हैं। ये दल राष्ट्रीय जीवन की महत्वपूर्ण प्रवृत्तियों का प्रतिनिधित्व करते हैं और राष्ट्रीय समस्याओं के हल के विषय में उनके दृष्टिकोण एक-दूसरे के विरोधी हैं। कांग्रेस दल अनुदारवादी है और वह सामाजिक परिवर्तन के लिये पूरी तरह में अक्षम साधन है। साम्यवादी दल अप्रजातान्त्रिक है और जनसघ साम्प्रदायिक। अतएव प्र० स० दल ही विरोधी पक्ष बन सकता है। फरवरी सन् १९५४ में प्र० स० दल और साम्यवादी दल के बीच प्रावनकोर कोचीन में एक निर्वाचन सम्बन्धी सम्मेलन हुआ और १९ सदस्यों वाले प्र० स० दल ने मन्त्री पद स्वीकार किये। कुछ माह बाद जब डा० लोहिया उत्तर प्रदेश में चलाये गये सत्याग्रह के सम्बन्ध में जेल में थे, प्र० स० दल की सरकार ने तमोल-भाषी भाग में प्रदर्शनकारियों द्वारा व्यवस्था भंग किये जाने पर गोली चलाने का आदेश दिया। इस घटना से प्र० स० दल के अनेक नेताओं को धक्का लगा और उन्होंने मन्त्रिमण्डल को त्याग-पत्र देने का मुभाव दिया। उसके अतिरिक्त अरवि अधिवेशन पर कांग्रेस द्वारा समाजवादी ध्येय अपनाये जाने से प्र० स० दल के सदस्यों के दृष्टिकोणों में मतभेद और भी अधिक हो गया। कुछ समाजवादियों ने उसका स्वागत किया और अपने साथियों से सत्तारूढ दल के साथ सहयोग करने का अनुरोध किया। दूसरे समूह ने उनके मत का जोरदार विरोध किया और कार्यकर्ताओं से कांग्रेस में सम्मिलित न होने को कहा। ऐसी परिस्थितियों में दूसरे ग्राम चुनावों से एक वर्ष पूर्व डा० लोहिया और उनके साथी प्र० स० दल से अलग हो गये और उन्होंने एक पृथक् दल की स्थापना की जो फिर से समाजवादी दल बना।

सन् १९५१-५२ के ग्राम चुनावों को साम्यवादी दल ने इस आधार पर लडा था कि भारतीयों को अभी वास्तविक स्वतन्त्रता प्राप्त करनी शेष थी। दल को विश्वास न था कि देश की बंदेशिक नीति स्वतन्त्र थी और उसके अनुसार भारत का सविधान जमींदार-पूँजीपति राज्य का सविधान था। ग्राम चुनावों में साम्यवादी दल को आशा से अधिक सफलता मिली थी; फलतः दल के नेताओं ने कहना शुरू किया कि जनता ने अपना निर्णय कांग्रेस के विरुद्ध दिया था। परन्तु भारत सरकार ने कोरिया आदि के प्रश्न पर जो नीति अपनाई उसका साम्यवादियों ने स्वागत किया। सन् १९५३ में संयुक्त राज्य अमरीका ने पाकिस्तान को बड़े पैमाने पर सैनिक सहायता देने का निर्णय किया, जिसका जवाहरलाल नेहरू के नेतृत्व में भारत सरकार ने जोरदार विरोध किया। ऐसी परिस्थितियों में साम्यवादी दल ने भारतीय राजनीति का फिर से मूल्यांकन करने का निर्णय किया, परन्तु दिसम्बर १९५४ में मदुराई में हुई दल की तीसरी कांग्रेस के निर्णय आधारभूत रूप में पूर्ववत् रहे, केवल कुछ बातों में बंदेशिक नीति का स्वागत किया गया। अप्रैल १९५६ में दल की चौथी कांग्रेस पालघाट में हुई। इस बीच में दो महत्वपूर्ण घटनाएँ हो चुकी थी—खुशचोव और

बुलगानिन की भारत के पक्ष में घोषणाएँ और राज्यों का पुनर्गठन। इससे भी बढ़कर यह बात थी कि सोवियत संघ के साम्यवादी दल की २०वीं कांग्रेस ने यह निर्णय किया था कि युद्ध अवश्यम्भावी नहीं और शान्तिपूर्ण ढंग से भी समाजवाद स्थापित हो सकता है। अतएव उसके बाद भारत के साम्यवादी दल ने भी यह घोषित किया कि साम्यवादी नेताओं को इस बात का पक्का विश्वास है कि समाजवाद की स्थापना शान्तिपूर्ण उपायों से हो सकेगी।

प्रथम ग्राम चुनावों में जनसंघ को बड़ी असफलता मिली थी; परन्तु उस कमी की पूर्ति बहुत सीमा तक इस बात से हो गई कि उसे स्व० श्यामाप्रसाद मुखर्जी जैसा शक्तिशाली नेता मिल गया। जनसंघ के महत्वपूर्ण कार्यों में जम्मू की प्रजा परिषद् द्वारा संचालित आन्दोलन था, जिसका उद्देश्य—कश्मीर राज्य का भारत के साथ पूर्ण एकीकरण प्राप्त करना था। कुछ ही समय बाद श्यामाप्रसाद मुखर्जी का स्वर्गवास हो गया, जिससे जनसंघ के संगठन को बड़ी हानि पहुँची। उसके बाद जनसंघ, हिन्दू-महासभा और रामराज्य परिषद् के विलय के लिये प्रयत्न हुये परन्तु वे विफल रहे। नवम्बर १९५४ में जनसंघ के प्रधान मौलीचन्द्र शर्मा ने संघ से इस आधार पर त्याग-पत्र दे दिया कि संघ के संगठन में राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ समूह की प्रधानता थी और वह दलीय संगठन में अनुचित हस्तक्षेप करता था। कुछ अन्य जनसंघी नेताओं ने भी त्याग-पत्र दिये, किन्तु जनसंघ का संगठन फिर भी क्रमिक रूप से सुदृढ़ होता चला गया। दूसरे ग्राम चुनाव आने से पूर्व विरोधी दलों ने यह प्रयत्न किया कि कांग्रेस को हटाने के लिये उनमें चुनाव सम्बन्धी समझौता हो जाय। जवाहर-लाल नेहरू के कांग्रेस से दृष्टिकोण को अभिव्यक्ति करते हुए विभिन्न दलों के बीच सिद्धान्तहीन गठबन्धन की आलोचना की। कुछ ही राज्यों में विभिन्न दलों के बीच चुनाव सम्बन्धी गठबन्धन हुए और उन्हें विरोध सफलता नहीं मिली।

## २. दूसरे ग्राम चुनावों के पूर्व और बाद

मान्यता प्राप्त दल—प्रथम ग्राम चुनावों के बाद निर्वाचन आयोग ने विभिन्न दलों को मान्यता प्रदान करने के लिये यह आधार बनाया—राष्ट्रीय दल के रूप में मान्यता पाने के लिये दल के उम्मीदवारों को संसद के चुनावों में कुल डाले गये वंश मतों का कम से कम ३ प्र० श० प्राप्त हुआ हो और ऐसे ही राज्य में मान्यता पाने के लिये दलों को उन राज्य की विधान सभा के लिए हुए चुनावों में ३ प्र० श० मत प्राप्त हुए हों। इस प्रकार केवल ४ दलों—कांग्रेस, साम्यवादी, प्रजा समाजवादी और जनसंघ को राष्ट्रीय दलों के रूप में मान्यता मिली और राज्याय दलों के रूप में १६ दलों को, यर्थात् मुख्य दलों की संख्या काफी कम हो गई। दूसरे ग्राम चुनावों में विभिन्न दलों द्वारा जीते गये स्थानों की संख्या प्रयत्नपूर्वक प्रकार रही :

१९५७ के ग्राम चुनाव

दल का नाम	लोकसभा	विधान-सभाएं
कांग्रेस	१७१	१८६३
साम्यवादी	२७	१४१
जनसंघ	५	५६
प्रजा समाजवादी	१६	१६५
अन्य दल और स्वतंत्र	७३	६११
कुल	४६२	२,६०६

विभिन्न राज्यों की विधान-सभामें में प्रमुख दलों की स्थिति

राज्य का नाम	कांग्रेस	साम्यवादी	प्र० स०	जनसंघ	अन्य
आंध्रप्रदेश	११६	१५	१३	—	५६
असम	७१	५	८	—	२५
बिहार	२१०	७	३१	—	७०
गुजरात	६७	—	३	—	३२
मध्यप्रदेश	२३२	२	१२	१०	३२
मद्रास	१५१	५	०	—	५३
महाराष्ट्र	१३७	१३	३३	५	७७
मैसूर	१५१	—	१८	—	३६
पंजाब	१२०	६	१	६	१८
राजस्थान	११६	१	१	६	५६
उत्तरप्रदेश	२८६	६	५५	१७	७५
पं० बंगाल	१५२	५६	२१	—	३३

कांग्रेस सरकार की वैदेशिक और आन्तरिक नीति के कारण गत चुनावों के परिणाम कांग्रेस के पक्ष में ही रहे और उसकी स्थिति पूर्व की अपेक्षा कुछ अधिक सुदृढ़ हो गई। लोकसभा के लिए चुनाव में उसे १.५ प्रतिशत (६५ लाख) मत अधिक प्राप्त हुए। उसे कुल ३६६ स्थान मिले जो पहले से १२ अधिक थे। लोकसभा में विपक्षी दलों की कुल संख्या १३१ में घटकर १२२ रह गई। श्री असोक मेहता के अनुसार दूसरे ग्राम चुनावों ने भारत के विभिन्न लोकतन्त्र की सुदृढ़ता व कमजोरी को सामने लाकर रख दिया।

मोटे आकड़ों में ११२,३००,००० मतदाताओं ने चुनावों में भाग लिया, जबकि प्रथम ग्राम चुनावों में भाग लेने वाले मतदाताओं की संख्या

१०३,५००,००० थी। मतदाताओं के प्रतिशत में ४४.६ से ४६.२ की वृद्धि हो गई। राजस्थान में, जो कि भारतीय सभ का एक पिछड़ा हुआ राज्य है, डाले गये मतों की संख्या ४४ प्रतिशत से बढ़कर ५७ प्रतिशत हो गई। भारतीय मतदाता मतदान के बारे में चेतन हो गया है। पूर्व-गामी ग्राम चुनावों ने भारतीय कृषि की भांति यह दिखाया था कि भारत का राजनीतिक जीवन छोटे-छोटे खण्डों में बंटा था। गत चुनावों ने दिखाया है कि समेकन शक्तियां काम कर रही हैं जबकि १९५२ में ७६ दलों ने भाग लिया था, १९५७ में २६ राजनीतिक दलों ने भाग लिया। लोकसभा के लिए चुनावों में भाग लेने वाले उम्मीदवारों की संख्या १८०० से घटकर १४५६ रह गई और राज्यों की विधानसभाओं के लिए उम्मीदवारों की संख्या १५,००० से घटकर ६,५४० रह गई। निर्वाचन आयोग द्वारा मान्यता प्राप्त प्रमुख चार राष्ट्रीय दलों को मिलाकर कुल मत = ४ करोड़ मिले, जबकि १९५२ में उन्हें ७.३ करोड़ मत मिले थे। अन्य सभी दलों और स्वतन्त्र उम्मीदवारों के कुल मत ३२,३००,००० से घटकर ३०,६००,००० रह गये।<sup>1</sup>

दूसरे चुनावों के बाद प्रथम बार साम्यवादी दल को केरल में बहुमत मिला और उस राज्य में उसका मन्त्रिमण्डल बना। कुछ समय बाद ही उस राज्य के मन्त्रिमण्डल को कांग्रेस, प्र० स० दल और मुस्लिम लीग द्वारा चलाये गये सत्याग्रह के परिणामस्वरूप राष्ट्रपति ने १९५६ में भंग कर दिया। कुछ दिन तक वहां राष्ट्रपति का शासन रहा और फिर से चुनाव होने के बाद राज्य में कांग्रेस व प्र० स० दल ने फरवरी १९६० से मिला-जुला मन्त्रिमण्डल बनाया जिसमें मुख्य मंत्री प्र० स० दल के नेता पट्टम थानु पिल्ले रहे। उड़ीसा में कांग्रेस और गणतन्त्र परिषद् ने १९५६ में मिला-जुला मन्त्रिमण्डल बनाया था, किन्तु १९६१ में वहां फिर से चुनाव हुये और उनके बाद कांग्रेस का मन्त्रिमण्डल बना।

सन् १९५६ में स्वतन्त्र दल का जन्म हुआ और शीघ्र ही इस दल ने भारतीय राजनीति में एक महत्वपूर्ण स्थान पा लिया। सन् १९६० में बम्बई राज्य को भाषायी आधार पर गुजरात व महाराष्ट्र में विभाजित किया गया, जिसके परिणामस्वरूप दोनों ही राज्यों में कांग्रेस विरोधी दलों व तत्वों की, जो बम्बई के दो भाषी राज्य के विरुद्ध थे और जिन्हें इसी कारण दूसरे चुनावों में काफी समर्थन प्राप्त हुआ था, स्थिति काफी कमजोर पड़ गयी और कांग्रेस की स्थिति दोनों ही राज्यों में सुदृढ़ हो गई। पंजाब की राजनीति में भी भाषा का प्रश्न अत्यधिक महत्वपूर्ण बना रहा। अकाली दल ने पंजाबी सूबे के लिये आन्दोलन जारी रखा।

1 Mehta, A., Art. 'The Political Mind of India', Foreign Affairs, 1957, pp. 679-80.

केरल में साम्यवादी दल के विरुद्ध आन्दोलन चलाने के हेतु कांग्रेस, प्र० स० दल और मुस्लिम लीग ने एक गठबन्धन किया था, जिसके विरुद्ध कुछ समय बाद प्रतिक्रिया आरम्भ हुई। कांग्रेस ने साम्प्रदायिक दलों से किसी भी प्रकार का गठबन्धन बनाये रखने के विरुद्ध निर्णय किया और उस निर्णय को केरल में भी लागू किया गया, जिसके परिणामस्वरूप मुस्लिम लीग कांग्रेस व प्र० स० दल के गठबन्धन से अलग हो गई। मद्रास में द्रविड मुन्नेत्रा कजगम (D. M. K.) पार्टी ने पृथक् अलग हो गई। तमिल नद की स्थापना का ध्येय अपनाया और उसने हिन्दी तथा उत्तरी भारत के प्रभुत्व के विरोध में आन्दोलन चलाया। दल को राज्य में काफी समर्थन प्राप्त हुआ। इस प्रकार धर्म, भाषा व प्रादेशिकता के प्रश्नों ने देश की राजनीति पर बड़ा प्रभाव डाला। कुछ ससदीय उप-चुनावों तथा दिल्ली के स्थानीय चुनावों में जनसभ ने हिन्दू साम्प्रदायिकता के आधार पर कांग्रेस को हराया। ऐसी परिस्थितियों में भारत सरकार ने राष्ट्रीय एकीकरण के लिये पग उठाये। ऐसे सभी दलों को, जो धर्म निरपेक्षता में विश्वास करते हैं, कांग्रेस व सरकार को सहयोग देने के लिये आमन्त्रित किया गया। राष्ट्रीय एकीकरण सम्मेलन ने कुछ अन्य सुझावों पर भी विचार किया।

### ३. तीसरे ग्राम चुनावों के पूर्व और बाद

दूसरे ग्राम चुनावों से पूर्व दलीय स्थिति कुछ जटिल थी, जिसे सक्षेप में इस प्रकार रखा जा सकता है। केरल में कांग्रेस व प्र० स० दल का मिला-जुला मन्त्रि-मण्डल सत्तारूढ़ रहा और वहाँ विधान सभा के लिये चुनाव नहीं हुये। किन्तु लोकसभा के लिये चुनावों में कांग्रेस व प्र० स० दल को साम्यवादी दल का कड़ा मुकाबला करना पड़ा। प० बंगाल में भी साम्यवादी दल का जोर बढ़ा, किन्तु पूर्ण देश में भारत-चीन सीमा-विवाद के प्रश्न पर साम्यवादी दल की अ-राष्ट्रीय नीति के कारण साम्यवादी दल की स्थिति पूर्व की अपेक्षा क्षीण हो गई। साम्यवादियों और समाजवादियों की दृष्टि में कांग्रेस एक दक्षिण-पथी (rightist) दल रहा। स्वतन्त्र दल और जनसभ कांग्रेस से भी बढ़कर दक्षिण-पथी रहे। स्वतन्त्र पार्टी तो अनुदारवादिता का समर्थक और कांग्रेस की समाजवादी नीति का विरोधी है। जनसभ भी समाजवादी कार्यक्रम का विरोधी और हिन्दू साम्प्रदायिकता को प्रोत्साहन देने वाला रहा।

राष्ट्रीय एकीकरण सम्मेलन के प्रयत्नों से विभिन्न दलों ने आगामी चुनावों के लिये एक आचरण संहिता (code of conduct) स्वीकार की। १ अक्टूबर १९६१ को सम्मेलन द्वारा प्रकाशित एक वक्तव्य में कहा गया था : 'सम्मेलन का मत है कि राष्ट्रीय एकीकरण को प्रोत्साहित और विकसित करने के हेतु राजनीतिक दलों, प्रेस, विद्यार्थियों और साधारण जनता के लिये एक आचरण संहिता का होना आवश्यक है। सम्मेलन में भाग लेने वाले विभिन्न दलों ने आचरण संहिता के रूप में अप्रतिबद्ध वाते स्वीकार की :

(१) कोई दल ऐसे कार्य न करे जिससे वर्तमान मतभेद और तीव्र बने, आपसी घृणा बढ़े या विभिन्न सम्प्रदायो अथवा जातियों के बीच खिचाव बढ़े । (२) प्रत्येक दल यह ध्यान रखे कि उसके द्वारा संचालित किसी भी आन्दोलन में हिंसापूर्ण कार्यवाहियों को प्रोत्साहन न मिले । (३) साम्प्रदायिक, जातीय, प्रादेशिक अथवा भाषायी प्रश्नों को हल कराने के लिये राजनीतिक दल कोई ऐसा आन्दोलन न चलाये जिससे अव्यवस्था फैलने अथवा कटुता व खिचाव बढ़ने की सम्भावना हो । (४) राजनीतिक दल अन्य दलों द्वारा सगठित बैठको व जलूसों आदि में कोई रूकावट न डाले । (५) सरकार जहाँ तक हो सके कानून और व्यवस्था कायम रखने के प्रयत्नों में नागरिक स्वतन्त्रताओं पर अनुचित प्रतिबन्ध न लगाये । (६) अपने दल के सदस्यों के हित में राजनीतिक शक्ति का प्रयोग न किया जाय ।

तीसरे आम चुनावों के लिये निर्वाचन आयोग ने देश व राज्यों में विभिन्न पुराने और नये दलों की स्थिति पर फिर से विचार किया और एक उदार आधार अपनाते हुये आयोग ने आरक्षित चुनाव चिन्ह प्रदान करने के लिये लोकसभा व राज्य विधान सभाओं के चुनावों में १६ दलों को मान्यता प्रदान की, जिसका संक्षिप्त वर्णन निम्न प्रकार है :

(१) कांग्रेस—सभी राज्यों व सघीय क्षेत्रों में ।

(२) प्रजा समाजवादी दल—पंजाब, राजस्थान, त्रिपुरा को छोड़कर सभी में ।

(३) साम्यवादी दल—मध्यप्रदेश, मंसूर और हि० प्र० को छोड़कर सभी में ।

(४) जनमंच—मध्यप्रदेश, महाराष्ट्र, पंजाब, राजस्थान, उत्तर-प्रदेश व दिल्ली ।

(५) समाजवादी—आन्ध्रप्रदेश, बिहार, मध्यप्रदेश, राजस्थान, उत्तरप्रदेश और मनीपुर ।

(६) स्वतन्त्र—आन्ध्रप्रदेश, बिहार, गुजरात, मद्रास, उत्तरप्रदेश और हि० प्र० ।

(७) हिन्दू महासभा—मध्यप्रदेश, प० बंगाल, दिल्ली ।

(८) रामराज्य परिषद्—मध्यप्रदेश और राजस्थान ।

(९) रिपब्लिकन पार्टी—महाराष्ट्र और पंजाब ।

(१०) भारखड पार्टी—बिहार ।

(११) मुस्लिम लीग—केरल ।

(१२) द्रविड़ मुनेत्रा कजगम—मद्रास ।

(१३) पेजेन्ट्स और वर्कर्स—महाराष्ट्र ।



- (१४) गणतन्त्र परिषद्—उड़ीसा ।  
 (१५) अकाली दल—पंजाब ।  
 (१६) फॉरवर्ड ब्लॉक—प० बंगाल ।

सभी राजनीतिक दलों—मान्यता प्राप्त तथा अन्य—को निर्वाचन आयोग द्वारा सूचित किया गया कि उनकी मान्यता को जारी रखने अथवा नई मान्यता प्रदान करने का आधार दल को प्रत्येक राज्य में प्राप्त निर्वाचकों के समर्थन की मात्रा होगी । आयोग ने समर्थन की निम्नतम सीमा को ३ से बढ़ाकर ४ प्रतिशत कर दिया अर्थात् यह विहित किया गया कि कोई भी दल जिसे राज्य की विधान सभा अथवा लोकसभा के लिये राज्य में कुल डाले गये मतों का ४ प्रतिशत प्राप्त होगा उसे मान्यता प्रदान की जायेगी । दलों द्वारा बिना सोचे-समझे उम्मीदवारों को दलीय टिकट दिये जाने की प्रवृत्ति को रोकने के उद्देश्य से आयोग ने यह निर्णय किया कि उन उम्मीदवारों के मतों को जिनकी जमानते जब्त होंगी गिनती में नहीं सम्मिलित किया जायेगा । आयोग ने यह भी स्पष्ट किया कि वह चुनाव के लिये दलों द्वारा किये गये गठबन्धनों या समझौतों पर भी ध्यान नहीं देगा । दल को केवल उन्ही उम्मीदवारों द्वारा प्राप्त मतों के लिये श्रेय मिलेगा जिन्हें कि दल खुले रूप में चुनाव में भाग लेने के हेतु अपना टिकट दे । १९६२ के आम चुनावों के परिणाम निम्नलिखित तालिकाओं में दिये गये हैं :<sup>2</sup>

तीसरे आम चुनावों के परिणाम  
 लोकसभा

राज्य का नाम	कुल स्थान	कांग्रेस	साम्यवादी	प्र० स०	जनसंघ	स्वतन्त्र
माध	४३	३४	७	—	—	१
प्रसम	१२	६	—	२	—	—
बिहार	५३	३६	१	२	—	७
गुजरात	२२	१६	—	१	—	५
हरिज	१८	६	६	—	—	—
मध्यप्रदेश	३६	२४	—	३	३	—
द्रास	४१	३१	२	—	—	—
हाराष्ट्र	४४	४१	—	१	—	—
मिूर	२६	२५	—	१	—	—
डीसा	२०	१४	—	१	—	—
जाव	२२	१३	—	—	३	—
जस्थान	२२	१४	—	—	१	—
तरप्रदेश	८६	६२	२	२	७	—
० बंगाल	३६	२२	६	—	—	—

## विधान सभायें

राज्य का नाम	कुल स्थान	कांग्रेस	साम्य०	प्र० स०	जनसंघ	स्वतंत्र	अन्य
ब्राम्ह	३००	१७७	५१	—	—	—	१८
असम	१०५	७८	—	—	—	—	—
बिहार	३१८	१८५	—	६	—	—	हिल लीडर्स ११
गुजरात	१५४	११३	१३	२८	३	५०	भारतगण्ड २०
मध्यप्रदेश	२८८	१४२	—	७	—	—	२६
मद्रास	२०६	१३८	१	३३	—	—	२
महाराष्ट्र	२६४	२१४	२	—	४१	—	समाजवादी १४
मैसूर	२०८	१३८	६	८	—	—	६
पंजाब	१५४	८०	३	२०	—	—	—
राजस्थान	१७६	८८	८	—	—	—	८
उत्तर प्रदेश	४३०	२४८	५	२	—	—	५
प० बंगाल	२५२	१५७	१४	३८	—	—	५
			५०	—	१५	३६	४८
					१५	१५	—

निम्नलिखित तालिकाओं में लोकसभा में प्रथम तीन आम चुनाव के बाद अखिल भारतीय दलों की स्थिति दिखाई गई है :

१९५२

दल	उम्मीदवार	स्थान प्राप्त किये	% स्थान	% मत
कांग्रेस	४७२	३६४	७४.४	४५.०
स्वतंत्र पार्टी	—	—	—	—
साम्यवादी दल	४८	१६	३.३	३.३
प्र. स. दल { स. द.	२५६	१२	२.५	१०.६
{ कि. म. पा.	१४५	८	१.८	५.८
समाजवादी दल	—	—	—	—
जनसंघ	८३	३	०.६	३.१
हिन्दू महासभा	३१	३	०.८	०.८५
रिपब्लिकन	२७	२	०.४	२.३६
रामराज्य परिषद्	५५	३	०.६	२.०३
अन्य दल	२१५	३५	७.२	११.१
स्वतंत्र	४२१	४१	८.४	१५.८
कुल योग		४८८		

१९५७

दल	उम्मीदवार	स्थान प्राप्त किये	% स्थान	% मत
कांग्रेस	४६०	३७१	७५.१	४७.७८
स्वतन्त्र पार्टी	—	—	—	—
साम्यवादी दल	१०८	२७	५.४	८.६२
प्र. स. द. {स. दल	१८६	१६	३.८	१०.४१
{कि. म. पा.	—	—	—	—
समाजवादी दल	—	—	—	—
जनसघ	१३०	४	०.८	५.६३
हिन्दू महासभा	१६	१	०.२	०.८६
रिपब्लिकन	१६	४	०.८	१.५
रामराज्य परिषद्	१५	—	—	०.३८
धन्यदल	७३	२६	५.६	४.८१
स्वतन्त्र	४७५	३६	७.६	१६.३६
कुल योग		४६४		

१९६२

दल	उम्मीदवार	स्थान प्राप्त किये	% स्थान	% मत
कांग्रेस	४८५	३५८	७२.४	४४.७२
स्वतन्त्र पार्टी	१७३	१८	३.७	७.८६
साम्यवादी दल	१३७	२६	५.६	६.६४
प्र. स. द. {स. द.	१६८	१२	२.४	६.८१
{कि. म. पा.				
स. द.	१०७	६	१.२	२.८३
जनसघ	१६६	१४	२.८	६.४३
हिन्दू महासभा	३८	१	०.२	०.६५
रिपब्लिकन	६८	३	०.६	२.८३
रामराज्य परिषद्	४१	२	०.४	०.६०
धन्य दल	८६	२८	५.७	६.३५
स्वतन्त्र	४८०	२०	४.१	११.०८
कुल योग		४६१		

## भारतीय शासन और राजनीति

प्रथम तीन ग्राम चुनावों के परिणामों से यह स्पष्ट दीखता है कि कांग्रेस का समर्थन स्थिर रहा। नीचे दी गई तालिका<sup>४</sup> में प्रमुख दलों द्वारा तीनों ग्राम चुनावों में प्राप्त वॉट मतों तथा स्थानों का अनुपात दिखाया गया है :

## १. लोक सभा

दल	प्रतिपात मत			प्रतिपात स्थान		
	१९५२	१९५७	१९६२	१९५२	१९५७	१९६२
कांग्रेस	४५.०	४७.७	४६.७	७४.४	७५.१	७३.१
साम्यवादी दल	३.३	८.६	६.६	३.३	५.५	५.८
प्र० स. द., स. द.	१०.६	१०.४	६.५	२.५	३.६	३.६
स्वतन्त्र पार्टी	—	—	८.२	—	—	४.४
अन्य दल	२२.२	१३.८	१०.१	१०.०	७.१	६.१
स्वतन्त्र	१५.८	१६.२	११.१	७.८	७.७	६.०

## २. राज्यों की विधान सभायें

कांग्रेस	४४.२	४६.६	४३.६	६८.४	६४.८	६१.४
साम्यवादी दल	४.३	६.३	१०.७	३.२	५.६	५.६
प्र. स. द.—स. दल	६.७	६.७	१०.०	३.८	६.७	७.७
स्वतन्त्र पार्टी	—	—	७.२	—	—	६.४
अन्य दल	१६.२	७.४	६.३	१२.२	७.६	६.६
स्वतन्त्र	२१.७	२४.६	१३.५	१०.१	१३.३	८.२

राज्यीय दलों में अप्रतिष्ठित प्रमुख रहे: मद्रास—द्रविड़ मुनेत्रा कजगम ५०, प० वंगाल—फॉरवर्ड ब्लॉक १३, असम—हिल लीडर्स कांग्रेस ११, बिहार—भारखण्ड २०, मध्यप्रदेश—रामराज्य परिषद् १०, महासभा १५ और समाजवादी १५, उत्तरप्रदेश—समाजवादी २४, और रिपब्लिकन ८, राजस्थान—रामराज्य परिषद् ३ और समाजवादी ५, पंजाब—प्रकाली दल १६, महाराष्ट्र—पेजेण्ट्स एण्ड वर्कर्स पार्टी १५।

भारत के उप-महाद्वीपीय समाज की प्रादेशिक, धार्मिक, मूल-वर्गीय, भाषायी, सामाजिक और सांस्कृतिक विविधताओं ने विभिन्न राजनीतिक दलों के विकास में योग दिया है। १९५२ में निर्वाचन आयोग ने १४ अखिल-भारतीय और ५२ राज्यीय दलों को चुनाव चिन्हों के हेतु मान्यता दी थी। १९५७ में आयोग ने ४ राष्ट्रीय और १२ राज्यीय दलों को मान्यता दी, किन्तु उनके प्रतिरिक्त ६ दल और थे, जिन्होंने एक या अधिक राज्यों के चुनावों में भाग लिया। १९६२

4 Perspectives, supplement to J. J. P. A., Jan-March, 1956, pp. 25-6.

में तीसरे आम चुनाव के लिये आयोग ने ६ अखिल-भारतीय और ७ राज्यीय दलों को मान्यता प्रदान की और अपनी रिपोर्ट में १८ अन्य दलों की सूची दी जिन्होंने लोक सभा या विधान सभाओं या दोनों के चुनावों में कुछ मत प्राप्त किये। इन सब दलों में २२ एक-राज्य वाले दल थे, जिनमें से केवल ६ को अपने २ राज्यों में कुछ महत्वपूर्ण समर्थन प्राप्त हुआ; शेष में से ३ दलों को तीन राज्यों में समर्थन मिला, १ को ६ राज्यों में, २ को ६ राज्यों में और ६ को प्रायः सभी राज्यों में समर्थन मिला।

तीन आम चुनावों के बाद राजनीतिक मत लगभग १५ राष्ट्रीय तथा स्थानीय दलों के पक्ष में स्थिर हो गया। ये विभिन्न दल राष्ट्रवादी, समाजवादी, उदारवादी-व्यवहारवादी (liberal-pragmatic), धर्म-निरपेक्षीय, साम्प्रदायिक, जन-जातीय, जातीय और प्रादेशिक-भाषायी प्रवृत्तियों का प्रतिनिधित्व करते हैं। राष्ट्रीय दलों में प्रमुख कांग्रेस, साम्यवादी दल, प्रजा समाजवादी तथा संयुक्त समाजवादी दल, स्वतन्त्र पार्टी और अखिल भारतीय जनसंघ हैं। स्थानीय (प्रादेशिक) दल, जिसके अनुयायी केवल एक या कुछ ही राज्यों में हैं ये उल्लेखनीय हैं—द्रविड़ मुनेत्रा कजगम—डी० एम० के० (मद्रास), अकाली दल (पंजाब), पेजेन्ट्स एण्ड वर्कर्स पार्टी (महाराष्ट्र), फॉरवर्ड ब्लॉक (प० बंगाल), मुस्लिम लीग (केरल), रिपब्लिकन पार्टी (महाराष्ट्र, उत्तरप्रदेश), क्रांतिकारी समाजवादी दल (Revolutionary Socialist Party केरल और प० बंगाल), हिन्दू महासभा (मध्यप्रदेश और उत्तरप्रदेश), और रामराज्य परिषद् (मध्यप्रदेश व राजस्थान)। भारखण्ड पार्टी का, जिसके अनुयायी काफी बड़ी संख्या में बिहार के छोटा नागपुर क्षेत्र के जन-जातीय लोगों में थे, सन् १९६३ में कांग्रेस में विलीनीकरण हो गया। असम के पहाड़ी नेताओं का सम्मेलन (The All Party Hill Leaders Conference) राज्य के महत्वपूर्ण जन-जातीय समूहों का प्रतिनिधित्व करता है। कुछ राज्यों में जहाँ भाषा और राज्य की सीमा के प्रश्नों का पूर्णतया निराकरण नहीं हो पाया है, स्थानीय समूह पाये जाते हैं, जो विशिष्ट क्षेत्रों का पड़ोसी राज्य में विलीनीकरण चाहते हैं यथा मैनूर में महाराष्ट्र एकीकरण समिति जो बेलगाँव जिले के कुछ क्षेत्रों का विलीनीकरण महाराष्ट्र में चाहती है। परन्तु ऐसे समूह सक्रमणकालीन तथा महत्वहीन हैं। कुछ राज्यों में ऐसे भी दल थे जो केवल उप-प्रदेशों तक सीमित थे, जैसे पंजाब में हरियाना प्रान्त सीमित और प० बंगाल में गुरखा लीग।

अखिल भारतीय कांग्रेस समिति का द्वि-दिवसीय अधिवेशन ५-६ जून १९६२ को नई दिल्ली में हुआ। उस अवसर पर श्री दामोदरन सन्जीव्या को, जो कुछ समय पूर्व आंध्र के मुख्यमंत्री रह चुके थे कांग्रेस का प्रधान चुना गया। श्री सन्जीव्या प्रथम हरिजन हैं, जिन्हें कांग्रेस का प्रधान चुना गया, साथ ही वह कांग्रेस कार्य समिति के सदस्यों में सबसे कम आयु वाले थे जिन्हें कांग्रेस संगठन का सबसे

ऊँचा पद मिला। (१) भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने जनता के सामने प्रजातान्त्रिक समाजवाद के ध्येय को अपनाया; जिसकी प्राप्ति नियोजित अर्थ-व्यवस्था के द्वारा की जायेगी। राष्ट्र ने कांग्रेस के इस कार्यक्रम का समर्थन किया है। (२) पंचायत राज को राष्ट्रीय कार्यक्रम के रूप में स्वीकार किया। इस प्रयोग का लक्ष्य ग्रामीण सर्वसाधारण को मुहृद बनाना है और उनका देश के सामाजिक व आर्थिक पुनर्निर्माण कार्य में सक्रिय भाग प्राप्त करना है। यह आवश्यक है कि पंचायत राज का आरम्भ अधिक से अधिक जन-समर्थन के साथ हो। अतएव अखिल भारतीय कांग्रेस समिति ने यह मत प्रकट किया कि पंचायतों का चुनाव दलीय आधार पर न हो। समिति ने कांग्रेस समितियों को निदेश दिया कि वे इस बात को ध्यान में रखेंगी और आशा प्रकट की कि अन्य राजनीतिक दल इस लक्ष्य की प्राप्ति में सहयोग देंगे। (३) कांग्रेस समिति ने शस्त्रीकरण के लिये चल रही दौड़ की निन्दा की और आशा व्यक्त की कि शस्त्रीकरण पर १८ राष्ट्रों की समिति अपने कार्य में सफल होगी, जिससे कि एक उचित अवधि में सामान्य निःशस्त्रीकरण के लिये सन्धि हो जाये और उसे कार्यान्वित करने के लिये उचित तन्त्र स्थापित हो जाये।

सितम्बर माह में पट्टम थानु पिल्ले को, जो केरल में मिले-जुले मन्त्रिमण्डल के मुख्यमन्त्री थे, पंजाब का गवर्नर बनाया गया और उनका स्थान आर० शंकर ने लिया। १७ अक्टूबर १९६२ को प्र० स० दल की राष्ट्रीय कार्यकारिणी ने अपने को मिले-जुले मन्त्रिमण्डल से अलग कर लिया। अतएव केरल में केवल कांग्रेस का ही मन्त्रिमण्डल सत्तारूढ हुआ। २० अक्टूबर को चीनी सेनाओं ने बड़े पैमाने पर भारतीय प्रदेश पर आक्रमण किया, जिसके परिणामस्वरूप देश में आपात-काल की घोषणा लागू हुई और आक्रमणकारियों को बाहर निकाल भगाने के उद्देश्य से ऐसी राष्ट्रीयता और एकता की लहर फैली जैसी कि ऐसे समय में स्वाभाविक थी। पंजाब में अकाली सिक्खों ने पंजाबी सूबे की माँग स्वीकृत कर दी। मद्रास में द्रविड मुनेत्रा कजगम ने भी पृथक् तमिलनाडु की माँग को स्वीकृत कर दिया और सभी दलों ने सरकार को उसके युद्ध-संवालय व प्रतिरक्षा सम्बन्धी सभी प्रयत्नों में सहयोग देने का निर्णय किया।

समाजवादियों में एकता के लिये प्रयत्न—१३ दिसम्बर १९६२ को उत्तर-प्रदेश विधानमण्डल के प्रजा समाजवादी व साम्यवादी दलों का विलय हुआ और उन्होंने मिलकर संयुक्त समाजवादी दल (United Socialist Party) की स्थापना की, जिसमें उस समय ५९ सदस्य थे और जिसे विधानसभा के अध्यक्ष ने विरोधी पक्ष के सबसे बड़े दल के रूप में मान्यता भी प्रदान की। १४ दिसम्बर को नये दल ने एक ३ सदस्यों की समिति बनाई, जिसे एकता का संदेश फैलाने का कार्य सौंपा गया। प्र० स० दल के जनरल सेक्रेटरी ने १४ दिसम्बर के वक्तव्य में विलय का स्वागत किया और प्र० स० दल की उत्तरप्रदेशीय शाखा ने भी २४ दिसम्बर को दोनों दलों के विलय का समर्थन किया। ३० दिसम्बर को समाजवादी दल के राष्ट्रीय

सम्मेलन में, जो भरतपुर में हुआ, बड़े बहुमत से समाजवादी एकता के पक्ष में प्रस्ताव स्वीकार किया और उसने दोनों दलों के एकीकरण के लिये कोई शर्त नहीं रखी। भारतीय समाचार-पत्रों ने भी इस विलय का स्वागत किया। जनवरी १९६३ में राजस्थान विधान सभा के प्र० स० व समाजवादी सदस्यों ने भी संयुक्त समाजवादी दल बना लिया, परन्तु प्र० स० दल की राष्ट्रीय कार्यकारिणी ने यह निर्णय किया कि दोनों दल के ७-७ सदस्यों की एक समिति बने जो समाजवादी दल के घोषणा-पत्र को इस प्रकार संशोधित करे कि वह सबको स्वीकार हो। इस शर्त के साथ प्र० स० दल ने एकता के पक्ष में निर्णय किया। परन्तु समाजवादी दल की राष्ट्रीय समिति ने ३१ जनवरी के वक्तव्य में प्र० स० दल द्वारा लगाई गई शर्त को अस्वीकार कर दिया और विभिन्न राज्यों में प्र० स० दल की शाखाओं से चाहा कि वे समाजवादी दल में मिल जायें। उसने उत्तरप्रदेश व राजस्थान के संयुक्त दलों को आमन्त्रित किया कि वे समाजवादी दल के संविधान के अन्तर्गत राज्यों में विधानमण्डलीय दल के रूप में कार्य करें। इस प्रकार एकता के लिये किये गये प्रयत्नों में सफलता के बजाय आपसी कटुता बढ़ गई।

यद्यपि स्वतन्त्र पार्टी की स्थापना तीसरे आम चुनावों से केवल २३ वर्ष पूर्व हुई थी, तथापि उसने कांग्रेस व साम्यवादी दलों के अतिरिक्त अन्य दलों की अपेक्षा अधिक अच्छा समर्थन प्राप्त किया। लोकसभा में प्राप्त स्थानों तथा उसके लिये डाले गये मतों की कुल संख्या में उसके अनुपात की दृष्टि से स्वतन्त्र पार्टी ने तीसरा स्थान प्राप्त किया और उसने प्रजा समाजवादी दल, जनसंघ, समाजवादी दल और हिन्दू महासभा को पीछे छोड़ दिया। राज्यों की विधान सभाओं में स्वतन्त्र पार्टी ने २०७ स्थान प्राप्त किये, जबकि साम्यवादी दल ने २०१, प्र० स० दल ने १८१, जनसंघ ने ११२ और समाजवादी दल ने ६२ स्थान प्राप्त किये। इस प्रकार स्वतन्त्र पार्टी बिहार, राजस्थान, उड़ीसा और गुजरात में सरकारी रूप में विपक्ष (official opposition) बनी जहाँ उसे क्रमशः ५०, ३६, ३६ और २६ स्थान मिले। 'राष्ट्र की राजनीति पर स्वतन्त्र पार्टी के आगमन से पूर्व कांग्रेस के विरुद्ध आवाजें मुख्यतः वामपंथी दलों से आ रही थी, जिसके परिणामस्वरूप कांग्रेस स्वयं वृद्धिपूर्ण मात्रा में समाजवादी भाषा को अपनाने लगी थी। जब स्वतन्त्र पार्टी की स्थापना की गई थी तो नेताओं का उद्देश्य कांग्रेस पर कदाचित्त वामपंथी दलों के विरोध में दबाव डालने का था, परन्तु चुनावों में सफलता के बाद स्वतन्त्र पार्टी के नेताओं के विचारों में परिवर्तन हुआ। उन्होंने सोचा कि वे अगले आम चुनावों पर कांग्रेस को चुनौती देने के लिये अधिक मुहड़ स्थिति में होंगे।<sup>5</sup>

सन् १९६२ के आम चुनावों की एक विशेषता यह थी कि वामपंथी दलों में एकता का अभाव था और उन्हें एक ओर कांग्रेस तथा दूसरी ओर जनसंघ व

5 'Swatantra—Emergence of a Conservative Opposition Party,'  
I. J. P. S., April-June 1965, p. 23

स्वतन्त्र पार्टी जैसे दक्षिणपंथी दलों की चुनौती का मुकाबला करना पड़ा। डा० लोहिया के समाजवादी दल ने, जिसका विश्वास सदैव सम-दूरी के सिद्धान्त (principle of equi-distance) में रहा है, अकेले ही चुनाव लड़े। प्रजा समाजवादी दल ने, जिसके विश्वास का एक प्रमुख आधार साम्यवाद का विरोध है, वामपंथी दलों के किसी भी ऐसे सयुक्त मोर्चे का समर्थन नहीं किया जिसमें साम्यवादी सम्मिलित थे। इसी कारण प्रजा समाजवादी दल प० बंगाल के वामपंथी सयुक्त मोर्चे से पृथक् रहा था और उसने सयुक्त महाराष्ट्र समिति से भी अपने को अलग कर लिया था। वामपंथी दलों का गठबन्धन केवल प० बंगाल में ही हो सका था जहाँ ६ दलों ने मिलकर सयुक्त मोर्चा बनाया था। उसमें ये दल सम्मिलित हुये थे—साम्यवादी दल, क्रान्तिकारी साम्यवादी दल (R. C. P. I.), क्रान्तिकारी समाजवादी दल (R. S. P.), फॉरवर्ड ब्लॉक (सुभाषवादी), फॉरवर्ड ब्लॉक (माकसंवादी) और बॉलशैविक पार्टी। परन्तु वहाँ भी प्रजा समाजवादी दल और समाजवादी ऐक्य केन्द्र (Socialist Unity Centre) सयुक्त मोर्चे से अलग रहे। छोटे पैमाने पर वामपंथी दलों के गठबन्धन केरल और महाराष्ट्र में भी हुये थे। अन्य राज्यों में वामपंथी दलों ने पृथक् रूप से चुनावों में भाग लिया था।

विरोधी दलों में एकता के लिये प्रयत्न—मार्च १९६३ के प्रारम्भिक महीने में हुये उप-चुनावों में जीतने पर अ-साम्यवादी विरोधी दलों ने यह प्रयत्न किया कि वे अस्थायी रूप से प्राप्त एकता को स्थिर बना सकें। अभी तक तो केवल नकारात्मक पहलू अर्थात् शासक दल (कांग्रेस) और साम्यवादी दलों के विरोध में उनमें एकता लाई थी; अन्यथा अन्य प्रश्नों पर उनमें गम्भीर मतभेद थे। आचार्य कृपलानी ने, जो किसी दल के सदस्य न बने थे, विरोधी दलों के बीच निम्नतम कार्यक्रम के आधार पर एकता स्थापित करने का अति कठिन कार्य अपने हाथों में लिया। जून १९६३ में लखनऊ में आयोजित अखिल भारतीय समाजवादी ऐक्य सम्मेलन (All India Socialist Unity Conference) का उद्घाटन करते समय सम्मेलन के सामने एकता के लिये निम्नलिखित ६ सूत्री कार्यक्रम प्रस्तुत किया :

- (१) स्वच्छ और कुशल प्रशासन, (२) जब तक देश की एक इंच भूमि भी शत्रु के आधिपत्य में रहे चीनी आक्रमण का विरोध;
- (३) इस ध्येय की पूर्ति के लिये तथा उप-महाद्वीप की समृद्धि के लिये भारत और पाकिस्तान के बीच किसी प्रकार की अच्छी समझदारी लाने के लिये प्रयत्न करना;
- (४) सामाजिक न्याय की स्थापना। समाजवाद एक अस्पष्ट शब्द है, जिसे हो सकता है कि सभी लोकतन्त्रात्मक दल न स्वीकार करें, क्योंकि अपने कुछ रूपों में समाजवाद अ-लोकतन्त्रवादी आक्रामक और प्रतिगामी है। (५) जब तक सार्वजनिक क्षेत्र (public sector) में सम्मिलित योजनाएँ समेकित न हों और उन्हें कुशलतापूर्वक



न चलाया जा सके, तब तक उद्योग और वाणिज्य का आगे राष्ट्रीयकरण न किया जाय।

सम्मेलन ने एक प्रस्ताव स्वीकृत किया जिसमें आचार्य कृपलानी और डा० पी० सी० घोष से प्रार्थना की गई थी कि वे प्र० स० दल और समाजवादी दल का विलीनीकरण करावे। एक दूसरे प्रस्ताव में सम्मेलन ने यह माग की कि समाजवादी दल के विरुद्ध घृणा और अपराध कहने के अभियान को तुरन्त ही बन्द किया जाये। ७ जुलाई को पटना में हुई एक सार्वजनिक सभा में डा० लोहिया ने श्री जयप्रकाश नारायण से अपील की कि वह सक्रिय राजनीति में सम्मिलित हो और उन्हें आश्वासन दिया कि वह उन्हें अपना पूरा समर्थन देगे।

सन् १९६३ के अन्त में कांग्रेस कार्य समिति में प्रायः एकमत रहा कि श्री कामराज नाडर को कांग्रेस का आगामी प्रधान चुना जाये। कुछ समय में कांग्रेस में वामपंथी तथा दक्षिणपंथी दो समूह बनते जा रहे थे; यद्यपि कांग्रेस का लक्ष्य देश में एक कल्याणकारी राज्य और समाजवादी नमूने के समाज (socialist pattern of society) की स्थापना थी। कांग्रेस के वामपंथी समाजवादियों (left socialists) की संख्या गिनी-चुनी थी। श्री कृष्णा मंनन और श्री के० डी० मालवीया को प्रगतिशील वामपंथी समझा जाता था। उत्तर प्रदेश के अमरोहा और फर्रुखाबाद के ससदीय निर्वाचन-क्षेत्रों में कांग्रेस की पराजय हुई। प्रजा समाजवादी दल के चेयरमैन श्री एस० एम० जोशी ने सरकार की नीतियों को लोकतन्त्रवाद व समाजवाद का विरोधी बताया। साथ ही उन्होंने नेहरू सरकार से त्याग-पत्र देने की मांग की और जनसाधारण का सघर्ष चलाने की बात पर जोर दिया।

पश्चिमी बंगाल के साम्यवादी दल के दो गुटों के बीच विवाद तीव्र हुआ, जबकि २ अक्टूबर को पैकिंग-समर्थक गुट ने दल के अधिकारियों के निदेश पर ध्यान न देने का निर्णय किया; यद्यपि दल के दोनों ही गुटों ने इस बात के लिये माग की कि राजनीतिक बन्धियों को छोड़ा जाये। दल के सगठन-सेक्रेटरी श्री भोवानी सैन ने कहा कि डेमोक्रेटिक कन्वेंशन (Democratic Convention) के बुलाने बातों ने समानान्तर दलीय केन्द्र को संचालित किया और अधिकारी नेतृत्व का ध्यान नहीं रखा। ५ अक्टूबर को टाइम्स ऑफ इन्डिया ने लिखा कि केरल में दल का बड़ा भाग बंगाल के विद्रोहियों के साथ मिला था। केरल-बंगाल मेल ने दल में फूट डालने का खतरा पैदा कर दिया था। दोनों गुटों के बीच इस बात पर असहमति पैदा हुई कि भारत जैसे विकासशील देश में दल की क्या भूमिका रहे। राष्ट्रीय नेतृत्व नेहरू का समर्थन करने के सिद्धान्त से बंधा था, विशेषरूप से कांग्रेस में दक्षिणपंथी प्रतिगामियों के विरुद्ध अप्रत्यक्ष सभूह ने, जो अधिक कट्टर और सकीर्णतावादी था, यह तर्क दिया कि कांग्रेस राष्ट्रीय पूंजीवादियों का ही दल बना हुआ था, अतः वह कड़ा परिश्रम करने वाले जन-साधारण के हितों को आगे बढ़ाने के माध्यम का कार्य नहीं कर सकता था। - -

## ४. चौथे आम चुनावों के पूर्व और बाद

कांग्रेस का ६८वा अधिवेशन जनवरी ५-१० के बीच भुवनेश्वर (उड़ीसा) में हुआ और कांग्रेस ने 'लोकतन्त्रात्मक समाजवाद' (Democratic Socialism) का ध्येय अपनाया। इस विषय पर पास किये गये प्रस्ताव में कहा गया :

मानवी तथा भौतिक साधनों के सबसे अधिक प्रभावी प्रयोग द्वारा देश में प्रचुरता की अर्थव्यवस्था (an economy of abundance) को प्राप्त करना हमारा लक्ष्य है, जिससे कि प्रत्येक व्यक्ति के कल्याण को आश्वस्त किया जा सके। उन्नति के फलों में प्रत्येक व्यक्ति को सम अवसर और न्यायपूर्ण भाग अवश्य ही मिलना चाहिये। विशेषाधिकार, असमानतायें (disparities) और शोषण का विलोपन होना चाहिये। इस परिवर्तन को शान्तिपूर्ण उपायों द्वारा और जनता की सहमति से प्राप्त करना है, और भारत के संविधान में समाविष्ट लोकतन्त्रात्मक विधियों एवं मूल्यों का परिरक्षण तथा पोषण करते हुये। कांग्रेस की विचारधारा को संक्षेप में इस प्रकार रखा जा सकता है—'लोकतन्त्र, व्यक्ति की गरिमा और सामाजिक न्याय पर आधारित लोकतन्त्रात्मक समाजवाद।'

प्रस्ताव में इन बातों पर विशेष रूप से बल दिया गया— (अ) प्रत्येक व्यक्ति की खाने, कपड़े, मकान, शिक्षा और स्वास्थ्य की आवश्यकताओं को लुप्त किया जाये; (आ) इन बातों की पूर्ति (तथा सामाजिक न्याय की स्थापना) के लिये समुदाय के विभिन्न वर्गों के आर्थिक व सामाजिक पद में जो बड़ी असमानतायें हैं, उन्हें कम किया जाना चाहिये; (इ) जनता के सोचने और रहने के तरीकों में लोकतन्त्रात्मक ढंग से आवश्यक मूलभूत परिवर्तन किये जायें जिससे कि मानव व्यक्तित्व का पूर्ण विकास हो सके; और (ई) इन लक्ष्यों के सार को पाचवी योजना के काल में प्राप्त करने के कठिन कार्य को राष्ट्र अपने सामने रखे।<sup>6</sup>

जनवरी १९६४ में स्वतन्त्र पार्टी के जनरल सेक्रेटरी श्री एम० प्रार० मसानी ने कहा कि कांग्रेस विरोधी सभी लोकतन्त्रात्मक दलों का विलीनीकरण सम्भव नहीं, यद्यपि वह स्वयं उसका स्वागत करेंगे। दुर्भाग्यवश प्रजा समाजवादी दल, जनसंघ और समाजवादी दल ऐसे विलीनीकरण के पक्ष में नहीं हैं, अतएव उनकी पार्टी आगामी आम चुनावों के अवसर पर चुनाव सम्बन्धी समायोजन (electoral adjustments) के लिये तैयार है। प्रजा समाजवादी दल के नेताओं ने कहा कि श्री अशोक मेहता दल में त्याग-पत्र न देकर उसे हानि पहुँचा रहे हैं।

6 Congress Resolution on Democracy and Socialism, adopted at the Bhubaneswar Session, Jan. 1964.

प्रजा समाजवादी दल में भ्रमपूर्ण स्थिति को पैदा करने वाला एक और कारण भी था। डा० राम मनोहर लोहिया ने यह प्रस्ताव रखा कि उनका समाजवादी दल बिना शर्त प्रजा समाजवादी दल में विलीन हो जाय। प्रजा समाजवादी दल के कुछ नेताओं ने उसका स्वागत किया, परन्तु दल के चेयरमैन श्री एस० एम० जोशी ने समाजवादी दल के नेताओं से विरोधी दलों तथा स्वतन्त्र पार्टी और जनसघ के प्रति अपने रुख को पुनः पारिभाषित करने को कहा जिससे कि समाजवादी एकता के लिये मार्ग साफ हो सके।

चूँकि श्री अशोक मेहता ने आयोजन आयोग (Planning Commission) के उप-सभापति (Deputy-chairman) का पद स्वीकार कर लिया था और उन्होंने स्वयं प्रजा समाजवादी दल में त्यागपत्र नहीं दिया था, अतः १५ फरवरी १९६४ को दल की राष्ट्रीय कार्यकारिणी ने खेद के साथ उनकी सदस्यता का अन्त कर दिया। उसके बाद श्री अशोक मेहता के समर्थकों ने अपना एक सम्मेलन बुलाया और निर्णय किया कि वे एक साथ बिना पूर्व शर्त के कांग्रेस में सम्मिलित हो जायें। मई १९६४ में प्रधानमंत्री नेहरू का स्वर्गवास हो गया और कांग्रेस के सामने उनके उत्तराधिकारी को चुनने का कठिन प्रश्न आया। लालबहादुर शास्त्री को नया नेता तथा प्रधानमंत्री बनाया गया। ३ मई को हुये आन्ध्रप्रदेश के दूसरे सम्मेलन में स्वतन्त्र पार्टी ने घोषित किया कि लोकतन्त्र और समाजवाद एक दूसरे से असंगत हैं (democracy and socialism are incompatible)। जहाँ तक नियोजन का सम्बन्ध है पार्टी उसके विरुद्ध नहीं है; पार्टी का विश्वास है कि नियोजन का लक्ष्य प्रचुरता ही। साम्यवादी दल की नेशनल कौंसिल ने जून १९६४ के अधिवेशन पर नये प्रधानमंत्री लालबहादुर शास्त्री के नीति सम्बन्धी वक्तव्य का स्वागत किया और वायदा किया कि वह सभी प्रगतिशील तथा लोकतन्त्रात्मक नीतियों व पगों को अपना समर्थन प्रदान करेगी। परन्तु कौंसिल ने इस सुझाव को पूर्णतया गलत व खतरनाक बताया कि लोकतन्त्रात्मक व समाजवादी शक्तियाँ कांग्रेस में सम्मिलित होकर उसे राष्ट्रीय एकता के प्लेटफार्म में बदल दें।

साम्यवादी दल (दक्षिण पंथी) की नेशनल कौंसिल की बैठकें नवम्बर १९६४ में त्रिवेन्द्रम में हुईं। उनके बाद कौंसिल ने यह मत अभिव्यक्त किया कि सोवियत सघ में हाल के परिवर्तनों को 'विश्व मत की प्रतिक्रिया की और अधिक अच्छे ध्यान की दृष्टि से लागू किया गया था।' परन्तु दल के वामपंथी वर्गों का एक अखिल भारतीय सम्मेलन नवम्बर के प्रथम सप्ताह में कलकत्ते में हुआ, जिसमें ४०० से अधिक प्रतिनिधियों ने भाग लिया। उसके द्वारा स्वीकृत एक प्रस्ताव में इस बात को नोट किया गया कि सोवियत समाजवादी दल के सभी पदों से खुश्चेव को हटा देने के बाद रूसी और चीनी साम्यवादी दलों के बीच सम्बन्धों में सुधार हुआ है। प्रथम नवम्बर १९६४ को प्रकाशित अपने एक नीति-सम्बन्धी वक्तव्य में जनसंघ ने ऐसे सभी देशों से महयोग करने की अपील की जो शान्ति और

सह-अस्तित्व (co-existence) में विश्वास रखते हैं जिससे कि चीन की विस्तारवादी और सैन्यवादी प्रवृत्तियों का मुकाबला किया जा सके। अग्रेल १९६५ में कच्छ के रॉन (Rann of Kutch) में सीमा विवाद उठा और पाकिस्तान ने भारत के साथ युद्ध किया। ब्रिटेन के प्रधानमंत्री के प्रयत्न से दोनों देशों के बीच जून में युद्ध-बन्दी ममभौता हुआ। जुलाई में अखिल भारतीय कांग्रेस समिति के अधिवेशन पर कांग्रेस ने कच्छ समझौते का समर्थन किया। प्रजा समाजवादी दल के जनरल सेक्रेटरी, श्री प्रेम भाषिन, ने एक वक्तव्य में कहा कि उनके दल ने समझौते को सिद्धान्त रूप में स्वीकार किया है। परन्तु उन्होंने समझौते की विस्तार की बातों में कुछ दोष बताये। साम्यवादी दल ने कच्छ समझौते को शर्त के साथ अपना समर्थन (qualified support) प्रदान किया। जनसंघ ने समझौते को शास्त्री सरकार की ओर से पाकिस्तानी आक्रमण के सामने 'लज्जाजनक आत्म-समर्पण' (an act of shameful capitulation) कहा। एक प्रस्ताव में पार्टी की कार्य समिति ने समझौते की निन्दा की और शास्त्री सरकार पर राष्ट्र के हितों के प्रति 'अक्षम्य विश्वासघात' का आरोप लगाया।

अगस्त १९६५ के अन्त में पाकिस्तान की कश्मीर में आक्रामक गतिविधियों के परिणामस्वरूप भारत और पाकिस्तान के बीच युद्ध आरम्भ हुआ, जो २३ सितम्बर को संयुक्त राष्ट्र संघ की सुरक्षा परिषद् के प्रयत्न से बंद हुआ। ११-१२ सितम्बर को हुए आपातकालीन अधिवेशन में ही प्रजा समाजवादी दल की नेशनल कौंसिल ने सरकार को चेतावनी दी थी कि वह कश्मीर के प्रश्न पर युद्धबन्दी करने में जल्दी न करे। एक प्रस्ताव में यह भी कहा गया कि जनता कश्मीर के भविष्य के प्रश्न पर पाकिस्तान से कोई वार्ता न करे। जनसंघ की केन्द्रीय कार्यकारिणी ने २७-२८ सितम्बर को अपने आपातकालीन अधिवेशन में सरकार व जनता को पाकिस्तान के विरुद्ध प्रतिरक्षा प्रयत्नों में किसी भी प्रकार की ढील या सन्तोष की भावना के विरुद्ध चेतावनी दी। साम्यवादी दल (दक्षिण-पंथी) के केन्द्रीय सचिवालय ने चीन सरकार द्वारा भारत सरकार को दी गई धमकी की घोर निन्दा की। १६ सितम्बर को दिये गये एक वक्तव्य में उसने कहा कि चीन द्वारा दिये गये अल्टीमेटम का स्पष्ट उद्देश्य पाकिस्तानी सेना के मनोबल को प्रोत्साहित करना और भारत पर पाकिस्तान की शर्तों को मनवाने के लिये दबाव डालना था। इसके प्रतिरिक्त चीनी सरकार भारत-पाक युद्ध में भारत की अन्तर्ग्रस्तता में लाभ उठाकर हिमाचल प्रदेश में अपने आक्रामक कार्यों को आगे बढ़ाना चाहती थी। साम्यवादी दल (वामपंथी) की ओर ने श्री ई० एम० एम० नम्बूदरीपाद ने भारत सरकार को आश्वासन दिया कि राष्ट्रीय नीमायों की रक्षा के प्रश्न पर वह देश की शेष जनता के साथ रहेगा। चीन के साथ समस्या के बारे में श्री नम्बूदरीपाद ने कहा कि वह प्रत्यक्ष वार्ता द्वारा समझौते के पक्ष में है और उन्होंने मुद्दा दिया कि विवाद का अन्त करने के लिये भारत को चाहिये कि चीन को अवसर चिन में कुछ रियायतें दे दे।

साम्यवादी दल (वामपंथी) आगे चलकर दो समूहों में विभाजित हो गया। टाइम्स ऑफ इन्डिया की जुलाई २४, १९६६ की रिपोर्ट के अनुसार दल में दो समूहों के बीच गहरा मतभेद पैदा हो गया था। एक समूह ऐसे अतिवादियों (hard core extremists) का बना पड़ा हो गया था। एक समूह ऐसे अतिवादियों (hard core extremists) का बना जिसने पेंकिंग की नीति का समर्थन किया और दूसरे समूह में कुछ नरम विचार के सदस्य रहे। आगामी चुनावों में केन्द्र में सत्ता प्राप्त करने के वास्तविक इरादे से स्वतन्त्र पार्टी के सदस्य बोर्ड ने लोकसभा के लिये ३००-४०० निर्वाचन-क्षेत्रों से चुनाव लड़ने की योजना बनाई। पार्टी ने अन्य दलों के साथ राष्ट्रीय तथा राज्यीय स्तरों पर चुनाव सम्बन्धी गठबन्धन करने के लिये भी बातचीत चलाई। प्रजा समाजवादी दल की राष्ट्रीय कार्यकारिणी ने जुलाई १९६६ में दल की चुनाव योजना के बारे में विचार-विमर्श किया। बम्बई में पास किये गये प्रस्ताव का यह अर्थ लिया गया कि दल स्वतन्त्र पार्टी और जनसंघ जैसे दलों से भी कोई गठबन्धन न करेगा, अतः वह अकेले ही चुनाव लड़ेगा। जनसंघ की राष्ट्रीय कार्यकारिणी ने एक उप-समिति चुनाव घोषणा-पत्र का प्रारूप तैयार करने के लिये नियुक्त की। सात वामपंथी दलों ने अग्रस्त में घोषित किया कि वे चुनाव सम्बन्धी समायोजन करने के लिये सहमत हो गये थे; परन्तु विभिन्न दलों ने निर्णय किया कि वे अपने-अपने पृथक् चुनाव घोषणापत्रों व कार्यक्रमों के आधार पर चुनाव लड़ेंगे। उनमें इस बात पर सहमति हुई कि यदि निर्वाचक-मण्डल ने कांग्रेस को पराजित कर दिया तो वे मिल कर कांग्रेस के विकल्प रूप में लोकप्रिय शासन की व्यवस्था करेंगे।<sup>7</sup>

विभिन्न प्रमुख राजनीतिक दलों के चुनाव घोषणापत्रों का वर्णन पूर्वगामी दो अध्यायों में किया जा चुका है। यहाँ पर उनके बारे में कुछ विचार देना ही काफी होगा। कांग्रेस ने लोकतन्त्रात्मक समाजवाद के ध्येय को अपनाया है। कांग्रेस समाजवादी समाज की स्थापना के लिये गत २० वर्षों से प्रयास कर रही थी, परन्तु देश का आर्थिक सकट गम्भीर होता जा रहा था। वामपंथी साम्यवादी दल को ऐसी स्थिति में एक निर्णायक संघर्ष चलाने का सुअवसर मिला था। उसके मतानुसार कांग्रेस जमींदारों, एकाधिकारवादियों (monopolists) और पूँजीवादियों के हितों का प्रतिनिधित्व करती है; ये समूह विदेशी एकाधिकार प्राप्त तत्वों के साथ मिलकर यथार्थ में पूँजीवाद के निर्माण में सहायक हो रहे हैं।

7 In a direct appeal to the electorate, the seven-party resolution said: 'The coming General Election provides the people with an opportunity to break the Congress stranglehold on the Government, increase representation and even replace the Congress administration by non-Congress popular Governments'.  
See Indian Recorder and Digest, Aug. 1966,

परन्तु दूसरी अति पर स्वतन्त्र पार्टी है जो व्यक्ति को अधिकतम स्वतन्त्रता प्रदान करना चाहती है, जिसके द्वारा कल्याणकारी समाज (कल्याणकारी राज्य नहीं) को निर्मित किया जा सके। वास्तव में, स्वतन्त्रता की धारणा को स्वतन्त्र पार्टी के सदस्य इस सीमा तक ले गये कि पार्टी के भीतर ही सदस्य अनेक महत्वपूर्ण प्रश्नों तथा राजभाषा, कश्मीर—के बारे में भिन्न-भिन्न मत रखते हैं। पार्टी के अनुसार राज्य क्रमिक रूप से पीछे हटता रहेगा जिससे कि व्यक्तिगत किसान, उद्यमी, व्यापारी और दस्तकार अपना-अपना पूर्ण विश्वास कर सकें। राज्य, अधिक से अधिक, कल्याणकारी कार्यों में अपनी भूमिका रख सकता है। स्वतन्त्र पार्टी ने अपनी विचारधारा को स्पष्ट करते हुए बताया कि वह उसका वर्णन उदारवादी (liberal) कहकर करती है, परन्तु उसने अनेक राष्ट्रीय प्रश्नों के लिये उत्तर नहीं दिये। आर्थिक प्रश्नों पर पार्टी जनता के पहले और उद्यम को राज्य के वर्तमान हस्तक्षेप के स्थान पर रखना चाहती है। करों में भारी कमी की जायेगी, भूमिकर का उन्मूलन किया जायेगा और सरकार को निजों उद्यम के साथ प्रतिस्पर्धा करने से रोका जायेगा। नियोजन और वर्तमान राज्याधीन निगम जारी रहेगी, परन्तु उनका प्रयोजन नया होगा। प्रश्न यह है कि पार्टी राज्य कोष के लिये आवश्यक धन कहाँ से लायेगी ? जबकि करों में भारी कमी हो जायेगी।

प्रजा समाजवादी दल ने विकेन्द्रीकृत समाजवाद का समर्थन किया, न कि राज्य के स्वामित्व के विस्तार का। बंकों, बीमे, खाने, खनिज तेलों, बगीचे, चूर्नी हुई वस्तुओं में धोक और विदेशी व्यापार को राष्ट्रीयकृत किया जायेगा। लोक-तथात्मक ढंग पर सगदित जिला प्रशासन आर्थिक नियोजन की प्रमुख इकाई होगी। भूमि मुधारों को जिला प्रशासन ही कार्यान्वित करेगा तथा कृषि सहकारी समितियों (agricultural cooperatives not cooperative farms) को प्रोत्साहन दिया जायेगा। निगमों पर धर्मिकों का प्रतिनिधित्व रहेगा। यद्यपि कुछ महत्वपूर्ण मामलों, विशेषकर वैदेशिक सहायता, के बारे में दल ने अपने दृष्टिकोण को स्पष्ट नहीं किया, फिर भी समग्रतः दल का चुनाव कार्यक्रम सगत व स्पष्ट था।

भारतीय जनसंघ किसी विचारधारा से नहीं बंधा, सिवाय इसके कि वह एकता व प्रजातन्त्र के सिद्धान्तों को आधारभूत मानता है। वह यह पसन्द नहीं करता कि उसे साम्प्रदायिक कहा जाये, यद्यपि उसका राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ (R. S. S.) जैसे संगठनों से घनिष्ठ मेल है। यह स्पष्ट नहीं होया कि दल विभिन्न समुदायों के बीच किस प्रकार राष्ट्रीय एकता को प्रोत्साहन देगा। जनसंघ का विश्वास प्रतिरक्षा के ऐसे निर्माण में है कि भारत अपने पैरों पर खड़ा हो सके। जनसंघ के अनुसार सैनिक-गुटों से पृथक रहने की नीति (policy of non-alignment) के स्थान पर मित्र देशों को पाने की होनी चाहिये। चीनियों को भारत की सीमा, तिब्बत से भी, पूर्णतया भगा देना चाहिये। आर्थिक मामलों पर दल ने

कोई मार्गदर्शक रेखाएँ स्वीकार नहीं की, सिवाय इसके कि वह वास्तविक और व्यावहारिक पहुंच को अपनायेगा अर्थात् कृषि के लिये प्राथमिकता, लघु पैमाने की सिंचाई, भूमि-सीमा के बारे में वास्तविक नीति, लघु पैमाने और अधिक श्रमिकों को रोजगार देने वाले उद्योग, बौद्धिक सहायता तथा अधिक कर भार से प्राप्त साधनों पर निर्भरता के बिना। जनसघ को दृष्टि में भारत की बहुमुखी समस्याओं का हल सरल है।

तीसरे ग्राम चुनावों के समय साम्यवादी दल एक था। उस समय उसने नविधान की सीमा में रहते हुये उग्रगामी राष्ट्रीय पुनर्निर्माण की बात की थी। चौथे ग्राम चुनावों के पूर्व साम्यवादी दल दक्षिणपथी और वामपथी दो समूहों में विभाजित हो गया। दक्षिणपथी समूह ने तब भी कांग्रेस को पूर्णतया प्रतिगामी नहीं कहा, वरन् यह अनुभव किया कि उस पर समाजवादी नीतियों के अनुसरण हेतु दबाव डाला जा सकता है। दल का उद्देश्य कांग्रेस के भीतर और बाहर क्रान्ति-विरोधी शक्तियों (counter revolutionery force) से लड़ना है। दल ने अमरीका से सहायता लेना बन्द करने की माग की तथा एकाधिकारी फर्मों व बड़े उद्योगों के राष्ट्रीयकरण का वायदा किया। बड़े भूमिपतियों की भूमि जप्त की जायेगी और वह कृषि श्रमिकों व निर्धन किसानों में वितरित की जायेगी। उसने एक नये सघर्ष के प्रारम्भ को देखा और ग्रामीण क्षेत्रों में क्रान्ति को। शक्ति प्राप्त करने के लिये सभी प्रकार के तरीकों—हृदयगत अ-ससदात्मक तरीकों से लेकर हिसापूर्ण सघर्ष तक—का प्रयोग किया जायेगा।

सभी कांग्रेस विरोधी दलों में, जैसी की आशा की जा सकती थी, इस बात पर सहमति हो गई थी कि कांग्रेस शान्त विशेषरूप से कुछ वर्ष पूर्व से, राष्ट्र को आर्थिक सकट की ओर ले जा रहा था और साम्यवादियों के अनुसार राज्य शक्ति के शून्य की ओर। परन्तु कांग्रेस ने यह विश्वास प्रकट किया कि औद्योगिकी (techonology) में शीघ्र ही आत्म-निर्भरता की प्राप्ति होगी और वास्तव में वैज्ञानिक क्रान्ति आरम्भ होगी। नियोजन और आर्थिक विकास के निर्देशन व मार्ग-दर्शन में राज्य एक क्रियाशील व गतिशील भाग लेगा और अर्थ-व्यवस्था के महत्वपूर्ण पहलू निजी हाथों में न रहेंगे। कांग्रेस का धोपणा-पत्र उसकी सुविधित नीतियों का ही विस्तार था, जिसमें पूर्व लक्ष्यों की पूर्ति में रही कमियों ने उसे पूर्व की अपेक्षा कम आशावादी लक्ष्य निर्धारित करने पर विवश किया था। हाल ही में निर्मित जन कांग्रेस ने एक वक्तव्य जारी किया था, वही उसका धोपणापत्र था। उसने मुख्य रूप से पाँच वर्षों में लाख में आत्म-निर्भरता प्राप्त करने पर बल दिया था। विभिन्न प्रकार के फार्मों के लिये भूमि के स्वामित्व की अधिकतम सीमाएँ भी भिन्न-भिन्न रखने की बात कही गई थी। आधारभूत उद्योगों को राष्ट्रीय विनियमन के अर्न्तगत रखने, किन्तु सार्वजनिक या निजी किसी भी क्षेत्र के एकाधिकार को स्थापित न करने का सुझाव दिया गया था। आर्थिक और

राजनीतिक लोकतन्त्र के सिद्धान्तों पर आधारित कामनवैल्य की रचना के नये ध्येय को अपनाया गया था।<sup>१४</sup>

सन् १९६७ के चौथे ग्राम चुनावों के बारे में कुछ आधारभूत तथ्य— लोकसभा के ५२१ स्थानों में से ५२० स्थानों के लिये प्रत्यक्ष चुनाव होने थे (पूर्व-गामी लोकसभा में कुल स्थान ५०८ थे और नेफा (NEFA) के एक प्रतिनिधि को नामजद किया जाना था। राज्यों की विधान सभाओं के कुल सदस्यों की संख्या ३,२२६ से बढ़कर ३,३८३ हो गई थी और संघीय क्षेत्रों की विधान सभाओं के सदस्यों की संख्या १८० थी।

निर्वाचन-क्षेत्रों के परिसीमन के बाद अनुसूचित जन-जातियों के लिये आरक्षित स्थानों की संख्या में भी वृद्धि हुई थी। लोकसभा में उनके स्थान क्रमशः ७६ और ३१ से बढ़कर ७७ और ३७ हो गये थे। राज्यों की विधान सभाओं में अनुसूचित जातियों व जन-जातियों के लिये आरक्षित स्थानों की संख्या क्रमशः ४७२ से ४८१ और २२२ से २२६ हो गई थी। ऐसे ही संघीय क्षेत्रों की विधान सभाओं में उनकी संख्या १६ से २२ और २ से २१ हो गई थी।

मतदाताओं की कुल संख्या किसी भी अन्य लोकतन्त्र से बड़ी थी। तीसरे ग्राम चुनाव के समय उनकी कुल संख्या २१ करोड़ थी, जो १९६७ के चुनावों पर २५.१ करोड़ हो गई थी। अधिकांश मतदाता साक्षर नहीं हैं और उनकी बहुसंख्या दूर ग्रामीण क्षेत्रों में रहती है। परन्तु राजनीतिक दृष्टि से वे अचेतन नहीं हैं। तीसरे ग्राम चुनावों के अवसर पर ४१ करोड़ मतपत्र छपवाये गये थे, २४०,००० पोलिंग स्टेशन कायम किये गये थे और १० लाख व्यक्ति चुनाव कार्य में लगे थे। चौथे ग्राम चुनावों के अवसर पर इन सभी आंकड़ों में तदनुस्यू वृद्धि हुई। जनवरी मास में मुख्य निर्वाचन आयुक्त ने कहा था कि चुनावों पर लगभग ७-८ करोड़ रुपये व्यय होंगे। चुनावों में १७ हजार से अधिक उम्मीदवारों ने भाग लिया, जिनमें से २,३७१ लोकसभा के लिये थे। एक अति सतत अनुमान के अनुसार उन्होंने चुनावों पर लगभग ७० करोड़ रुपये व्यय किये।

आचार संहिता (code of conduct)—जनवरी १९६७ में नई दिल्ली में हुई एक बैठक में विभिन्न राजनीतिक दलों के प्रतिनिधियों ने चुनाव अभियान के दौरान ८ सूत्री आचार-संहिता को स्वीकार किया, जिसकी मुख्य बातें निम्न-लिखित थीं :

- (१) कोई भी राजनीतिक दल ऐसा कार्य नहीं करेगा जो वर्तमान मतभेदों को बढ़ावे अथवा पारस्परिक घृणा पैदा करे अथवा विभिन्न जातियों व समुदायों के बीच खिचाव उत्पन्न करे।
- (२) दूसरे राजनीतिक दलों की आलोचना उनकी नीतियों व कार्यक्रमों तथा अतीत के कार्यों तक सीमित रहेगी। दूसरे राजनीतिक



दलो के नेताओं व कार्यकर्ताओं के व्यक्तिगत जीवन के सभी पहलुओं को आलोचना से बाहर रखा जायेगा, साथ ही अमम्पुट आरोपों को भी ।

(३) राजनीतिक दलों को यह सुनिश्चित करना चाहिये कि उनके कार्यकर्ता व समर्थक अन्य दलों द्वारा आयोजित सभाओं और जलूसों में बाधा या अव्यवस्था न पैदा करे ।

(४) सरकार कानून और व्यवस्था को बनाये रखने के लिये आवश्यक पगों को उठाते हुये भी इस बात का ध्यान रखेगी कि वह नागरिक स्वतन्त्रताओं पर अनुचित प्रतिबन्ध न लगायेगी और ऐसे पगों का प्रयोग न करेगी जो कि राजनीतिक दलों के सन्तोपजनक चुनाव अभियान में हस्तक्षेप डालने वाले हों ।

(५) किसी भी स्तर पर राजनीतिक शक्ति का प्रयोग चुनाव हितों को आगे बढ़ाने के लिये न किया जायेगा । सत्तारूढ़ दल यह सुनिश्चित करेगा कि वह इस प्रकार की शिकायत के लिये अवसर न देगा कि उसने अपनी सरकारी स्थिति का प्रयोग अपने चुनाव अभियान को आगे बढ़ाने के लिये किया है ।

(६) मत प्राप्त करने के लिये जातीय अथवा साम्प्रदायिक भावों को अपील न की जायेगी ।

(७) शान्तिपूर्ण और व्यवस्थित मतदान को सुनिश्चित बनाने और मतदाता को अपने मताधिकार का स्वतन्त्रतापूर्वक प्रयोग करने देने के लिये, सभी राजनीतिक दलों को चुनाव कार्य में लगे सभी अधिकारियों को पूरा सहयोग देना चाहिये ।

(८) सभी राजनीतिक दलों को ऐसी कार्यवाहियों का विरोध करना चाहिये जो कि निर्वाचन कानून के अन्तर्गत अपराध हों ।<sup>९</sup>

लोक सभा के चुनावों का विश्लेषण<sup>10</sup>कुल स्थान ५२१ ; परिणाम घोषित ५०७<sup>11</sup>,

कुल निर्वाचक २४७,१८८,०१६ ; कुल डाले गये मतों की संख्या १५,६३,७८,२८८

दल	स्थानों पर चुनाव लडा	स्थान जीते	पक्ष में मत पड़े	डाले गये वैध मतों का प्रतिशत
कांग्रेस	५०२	२७५	५६२,१३,३४६	३६.५७
स्वतन्त्र	१७७	४४	१२४,८२,८५६	८.३४
जनसंघ	२४२	३५	१३३,६७,०६५	८.६५
डी० एम० के०	२५	२५	५५,२४,५०६	३.६६
साम्यवादी दल (द० पं०)	१२३	२३	१२८,५१,२४२	८.५६
साम्यवादी दल (वा० पं०)	१०१	२२	७१,८६,५७७	४.८०
प्र० स० दल	६१	१६	६४,०५,५२०	४.२८
मुस्लिम लीग	३	३	५६४,४८३	०.४०
अकाली (सन्त)	८	३	६६८,७१२	०.६५
फार्वर्ड ब्लॉक	७	२	५६५,६०८	०.३८
आर० एस० पी०	३	२	४६७,८५२	०.३१
पी० डब्लू० पी०	१०	२	१०,२८,७५३	०.६६
आर० पी० आई०	७४	१	३७,४४,८७६	२.६६
अकाली (मास्टर)	७	—	१,८६,२६०	०.१३
अन्य दल	५०	१३	३३,०६,३१५	२.२१
स्वतन्त्र	२४२	२५	१७२,५३,२३२	११.५४
अवैध मत			६७,५०,६४८	११.५४

10 Indian Recorder and Digest, March 1967.

११ इसमें सम्मिलित न किये गये १४ स्थान इस प्रकार रहे—

(अ) जम्मू श्री कश्मीर ६ ; (आ) असम १ ; (इ) हिमाचल प्रदेश २, जिनके लिये चुनाव अप्रैल में हुआ ; (ई) गोआ, दामन और ड्यू २ ; मनीपुर २ ; और नेफा १ ।

1993 के सामान्य ज्ञान की तैयारी के लिए विभिन्न राज्यों की विधान सभाओं में प्रमुख दलों की स्थिति

राज्य का नाम	कुल विधान	कांग्रेस	एन.डी.ए.	सामान्यदल	समाजवादी	जनता	दल
अ.प्र.	100	152	55	12	1	1	विधानसभा-2 पटवर्दी नंगा समर्थन-2
अ.प्र.	100	91	1	7	2	1	जन.वा.दल-25 महा.मुजराज परिषद-2
अ.प्र.	110	122	1	22	1	1	—
अ.प्र.	150	21	10	—	—	1	मुजराज समर्थन-18 जन.वा.दल-2
अ.प्र.	111	6	—	37	12	—	जी.एम.के.-130 सं.प्र.म.सी.ए.ए.-12
अ.प्र.	150	150	3	12	12	—	विधानसभा-2 जन.वा.दल-25
अ.प्र.	110	62	10	11	10	6	विधानसभा-2 जन.वा.दल-25
अ.प्र.	110	102	—	—	25	—	—
अ.प्र.	110	100	10	2	1	2	विधानसभा-2 जन.वा.दल-25
अ.प्र.	110	100	10	6	1	2	—
अ.प्र.	110	100	10	1	2	2	विधानसभा-2 जन.वा.दल-25
अ.प्र.	110	100	10	12	2	2	विधानसभा-2 जन.वा.दल-25
अ.प्र.	110	100	10	12	1	2	विधानसभा-2 जन.वा.दल-25
अ.प्र.	110	100	10	12	1	2	विधानसभा-2 जन.वा.दल-25

## विधान सभाओं के लिये चुनावों का विश्लेषण

दल	स्थान पर चुनाव लड़ा	स्थान जीते	डाले गये मतों की संख्या	डाले गये बंध मतों का प्रतिशत
कांग्रेस	३,३२८	१६६०	५६४,६७,४८२	४०.१०
जनसंघ	१,५६७	२६४	१२३,२०,७३६	८.७५
स्वतन्त्र	६७४	२५५	६५,६६,४५१	६.८२
सं० सं० पार्टी	८०१	१७६	७२,०६,७७३	५.१२
डी० एम० के०	१७३	१३८	६२,१५,१४३	४.४१
साम्यवादी दल (मार्क्स)	४६५	१२७	६४,७५,४१४	४.६०
साम्यवादी दल (द० प०)	६१२	१२१	५६,५२,५६३	४.२३
प्र० सं० दल	७४६	१०६	४७,१३,६६७	३.३५
बंगला काँग्रेस	८२	३४	१३,२५,०१३	०.६४
जन कांग्रेस	६३	२८	७,४६,६५६	०.५३
जन क्रान्ति दल	१६६	२६	१०,२८,६४६	०.७३
अकाली दल (सन्त)	५८	२४	८,७०,६६३	०.६२
आर० पी० आई०	३६०	२३	२१,६८,२६०	१.५६
पी० डब्लू० पी०	५७	१६	६,३६,६६२	०.६७
मुस्लिम लीग	१६	१७	५,६७,७३०	०.३८
असम पहाड़ी नेताओं का सम्मेलन	१२	६	१,०८,४६७	०.२८
केरल कांग्रेस	६१	५	४,७५,११२	०.३४
महा गुजरात				
जनता परिषद्	३६	२	२,३६,३३३	०.१६
अकाली दल (मास्टर)	६२	२	१,६३,५८६	०.१४
ग्रन्थ दल	२१६	४३	१७,०२,५८५	१.२१
स्वतन्त्र	२,५०४	३१०	२१४,८३,२६६	१५.२६
अबंध मत	—	—	८३,३६,४१७	—

! चौथे आम चुनावों ने भारतीय संघ के मानचित्र को फिर से खींचा है, जिसमें विभिन्न प्रकार के रंग भरे हैं। भारतीय नागरिक आज विभिन्न रंगों की सरकारों को देश के विभिन्न भागों में देखता है। सरकारों का राजनीतिक रंग अति धामपथ से लेकर अति दक्षिण पथ तक भिन्न-भिन्न प्रकार का है। केन्द्र में कांग्रेस दल का शासन है, किन्तु उससे बहुत कम हो गया है।<sup>13</sup>

12. Indian Recorder and Digests March 1968.

13. The fourth General Elections have redrawn the map of the Indian Union as a mosaic of startling colour contrasts. The Indian citizen today sees governments of different hues emerging in the North, South, West and East of the country. The political complexion of the governments varies



के बाद यह स्पष्ट हो गया कि कांग्रेस-विरोधी दलों ने अपनी विजय से पूरा लाभ न उठाया और कांग्रेस ने अपनी पराजय से भी कोई पाठ नहीं सीखा। विगत दो वर्षों की उल्लेखनीय विशेषता राजनीतिज्ञों द्वारा वैयक्तिक शक्ति के लिये भाग-दोड़ रही है। अधिकतर विधायक मंत्री पदों के लिये एक दल से दूसरे दल में सम्मिलित हुये हैं। विभिन्न दलों के मिले-जुले मन्त्रिमण्डलों के सदस्यों को प्रशासन कार्यों के लिये समय नहीं मिला है, क्योंकि वे तो अपने पदों को कायम रखने के लिये संघर्षशील रहे हैं।

कांग्रेस विरोधी दलों अथवा संयुक्त विधायक दलों के मन्त्रिमंडल कई राज्यों में बने, किन्तु कुछ ही समय बाद एक के बाद दूसरे का पतन हो गया और अधिकतर राज्यों में राष्ट्रपति शासन स्थापित हुआ। रोगी तथा दोषपूर्ण कांग्रेस के सिवाय अन्य दलों के गठन कठिनता से ही अखिल भारतीय हैं। ऐसे राजनीतिक दलों के लिये जो वर्ग-युद्ध और क्रान्तिकारी उलट-फेर की बातें करते हैं, भारत में उपजाऊ भूमि नहीं है। साथ ही वे दल, जो देश की समस्याओं को साम्प्रदायिक दृष्टि से देखते हैं, यह नहीं देख पाते कि वे अपनी नीतियों से देश के बड़े वर्गों के समर्थन को खो रहे हैं। ऐसे ही अनेक भाषाओं वाले भारत में कोई भी राजनीतिक दल जिसका भाषा के बारे में अनमनीय दृष्टिकोण हो, देश के विशाल क्षेत्रों पर अपने प्रभाव को सीमित ही कर रहा है। वे दल, जो इस अत्यधिक धनी जनसंख्या वाले देश में स्वतन्त्र बाजार की दशाये उत्पन्न करने का स्वप्न देखते हैं। अधिकंश विशेषाधिकार-हीन जनसाधारण की दृष्टि में स्वभावतः सन्देह की दृष्टि से देखे जाते हैं। कोई भी दल, उसकी राजनीतिक विचारधारा कुछ भी हो, प्रभावी ढंग से जीवित रहने की चुनौती का मुकाबला करने की आशा कर सकता है, यदि वह अपना विकास एक सच्चे अखिल-भारतीय, धर्म-निरपेक्ष और सहनशील राजनीतिक निकाय के रूप में कर ले। यदि प्रत्येक दल अपने को वर्गीय, साम्प्रदायिक अथवा प्रादेशिक प्रभावों से मुक्त करले, तो एक समान दलों के लिये मिलना अथवा मिलकर कार्य करना सरल होगा। दक्षिणपंथी अधिनायकताही अथवा वामपंथी अधिनायकताही अथवा वामपंथी दलों की प्रेरणा से उत्पन्न होने वाली अराजकता से पैदा होने वाले वास्तविक खतरे से भाखें बन्द कर लेना बर्ध होगा। दोनों का उत्तर वर्तमान समाजवादी और अनुदार शक्तियों का समेकित होना तथा मामूहिक नेतृत्व का विकास है। भारत में पहले ही अनेक दल हैं, अतः नये दल की आवश्यकता नहीं। उनके सामने तो कठिन कार्य सासद प्रजातन्त्र को स्थिरता का रूप प्रदान करना है, जो कि दो या तीन अखिल-भारतीय दल ही कर सकते हैं।

चुनावों के बाद मिले-जुले मन्त्रिमण्डलों (coalition ministers) का मार्ग सुगम दिखाई पड़ा। उसका कारण यह था कि तब तक के सत्तारूढ़ दल कांग्रेस के प्रति जन-साधारण में व्यापक असन्तोष था और ऐसा प्रतीत हुआ कि नये शासन आगे बढ़ने और मुशासन प्रदान करने की इच्छा रखते हैं। अतएव

उन्हें जनता का प्रचुर समर्थन मिला। उनसे बड़ी आशाएँ लगाई गईं; वातावरण आशा और जीवन से पूर्ण था। परन्तु ६ माह भी न बीतने पाये थे कि उन्होने अप्रत्याशित तेजी के साथ जनता की सद्भावना को खो दिया। पश्चिमी बंगाल इस बात में अग्रणी रहा। मुख्यमंत्री अजय मुकर्जी ने, जिन्हें जनता का अत्यधिक समर्थन मिला था, अपनी सरकार के पतन के लिये मार्ग तैयार किया। कदाचित् उन्हें राष्ट्रीय सुरक्षा के बारे में साम्यवादियों की गतिविधियों से भय उत्पन्न हुआ और उन्होने एक बार तो त्यागपत्र देने का निर्णय ही कर लिया। किन्तु ऐसा न करके उन्होने अग्ने निर्णय और विचारों को बदला और संयुक्त मोर्चे की सरकार के अन्य अगों से हर कीमत पर गठबन्धन बनाये रखा। जैसा कि पूर्वगामी अध्यायों में बताया जा चुका है, उन्होंने साम्यवादी दल के प्रभाव में आकर गवर्नर के कहने पर भी विधानसभा का अधिवेशन न बुलाया और विवश होकर गवर्नर ने उनके मन्त्रिमण्डल को भंग किया और बंगाल में राष्ट्रपति शासन स्थापित हुआ। बिहार में श्री बी० पी० मण्डल ने श्री महामाया प्रसाद सिन्हा के मन्त्री-मण्डल को हटवाया और कांग्रेस को छोड़कर आने वाले श्री भोला पसवान शास्त्रि ने नया मन्त्रिमण्डल बनाया; उनका मन्त्रिमण्डल भी कुछ ही समय तक रह सका और वहा भी राष्ट्रपति शासन स्थापित हुआ।

उत्तर प्रदेश में कांग्रेसी नेता श्री चरण सिंह और उनके कुछ साथियों ने कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देने पर विवश किया। सभी दलों ने मिलकर श्री चरण सिंह के नेतृत्व में संयुक्त विधायक दल का मन्त्रिमण्डल बनाया जो आपसी मतभेदों के कारण कुछ ही महीने तक चल सका और वहा भी राष्ट्रपति शासन स्थापित हुआ। हरयाना में राव बीरेन्द्र सिंह और उनके कुछ सहयोगियों ने कांग्रेस को छोड़ा, फलतः कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल के स्थान पर राव बीरेन्द्र सिंह के नेतृत्व में कांग्रेस विरोधी दलों का मिला-जुला मन्त्रिमण्डल बना; परन्तु वहाँ भी आपसी मतभेदों और कुछ विधायकों के बार-बार एक ओर से दूसरे पक्ष में जाने पर राव बीरेन्द्र सिंह को त्याग-पत्र देना पड़ा और वहाँ भी राष्ट्रपति शासन लागू हुआ। पंजाब में आरम्भ में संयुक्त मोर्चे का मन्त्रिमण्डल श्री गुरनाम सिंह के नेतृत्व में गठित हुआ था; उनके मन्त्रिमण्डल को अपने ही कुछ सदस्यों के दल बदल के कारण त्यागपत्र देना पड़ा और वहाँ भी राष्ट्रपति शासन लागू हुआ। मध्य प्रदेश में श्री गोविन्द नारायण सिंह और उनके काफी साथियों ने कांग्रेस को छोड़कर संयुक्त विधायक दल का मन्त्रिमण्डल बनवाने में सफलता पाई। परन्तु वहाँ भी आपसी मतभेदों और विभिन्न दलों की नीतियों व कार्यक्रमों में आधारभूत अन्तर होने के कारण श्री गोविन्द नारायण सिंह के नेतृत्व में बना मन्त्रिमण्डल आरम्भ से ही डावाडोल स्थिति में रहा है। केवल उड़ीसा और केरल में मिली-जुली सरकारें अभी तक सफल रही हैं और सम्भावना है कि वे अपनी पूरी अवधि तक पदासीन रह सकेंगी, यद्यपि केरल के मन्त्रिमण्डल में भी आपसी मतभेद काफी गहरे हैं।

केवल मद्रास में डी० एम० के० का एकदलीय मंत्रिमण्डल बना, जो सफलतापूर्वक कार्य कर रहा है और वहाँ अस्थिरता के कोई चिन्ह नहीं हैं। अक्टूबर १९६७ की स्थिति का वर्णन निम्न शब्दों में किया गया है .

उत्तर प्रदेश में स्थिति वृद्धिपूर्ण मात्रा में आश्चर्यजनक होती जा रही है। सयुक्त समाजवादी दल और साम्यवादी दल की स्थिति तनिक भी स्पष्ट नहीं है। विभिन्न दलों की ओर से आने वाले वक्तव्य और प्रति-वक्तव्य केवल मनोरंजक है। इस बीच में सार्वजनिक नीति के मामलों पर कोई ध्यान नहीं दिया जा रहा है। बिहार और हरयाना में स्थिति समान रूप से दुःखपूर्ण है। एक रोचक बात यह है कि मिले-जुले मंत्रिमंडलों के तथा-कथिक अनेक निर्माता उन्हीं का पतन कराने के कार्य में आगे हैं। पश्चिमी बंगाल में कबीर बन्धुओं को देखिये, बिहार में बी० पी० मण्डल को, पंजाब में हुडियारा को, उत्तर प्रदेश में म० स० व साम्यवादी दलों के नेताओं को। हो सकता है कि उनमें से कुछ विचारधाराओं के आधार पर ऐसा कर रहे हों। परन्तु मोटे रूप में व्यक्तिगत महत्वाकांक्षाएँ, छोटी-छोटी बातों के लिये अभिमान व पक्षपात स्थिति को विगाड़ रहे हैं।

केवल यही निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि सत्ता के पदों के लिये बड़ी हुई भूख सरकारों को कायम नहीं रख सकती—अच्छी सरकारों की बात छोड़िये। उनमें विश्वास की कुछ साम्यता का होना आवश्यक है। विभिन्न अनेक दलों से बने मंत्रिमंडल सीधे ही लुप्त हो जायेंगे, जैसे ही उनके प्रति जनसाधारण का समर्थन कम हो जायेगा, जो कि अभी तक कुछ मात्रा में उनके साथ है और वह समय बहुत दूर नहीं है। परन्तु इस कारण से हमारा लोकतन्त्र में विश्वास कम नहीं होना चाहिये। अन्य अवस्थाओं की भाँति यह अवस्था भी अवश्य ही बीत जायेगी।<sup>17</sup>

कांग्रेस विरोधी दलों की राजनीति के बारे में एक बात यह अच्छी है कि उनकी शक्ति बढ़ी है और लगभग २० वर्ष तक एक ही दल अर्थात् कांग्रेस का प्रभुत्व समाप्त हुआ है। चौथे आम चुनावों के बाद ऐसा प्रतीत हुआ कि सातद पद्धति अधिक सफल हो सकेगी, क्योंकि विरोधी पक्ष अधिक सुदृढ़ हो गया है और सत्तारूढ़ तथा विरोधी पक्षों के बीच सन्तुलन कायम होगा। परन्तु प्रायः सभी राज्यों में (मद्रास को छोड़कर) बने गैर-कांग्रेसी मंत्रिमण्डलों में अनेक दल

17 "The only conclusion that can be drawn is that swollen appetites for power alone cannot sustain Governments—leave alone good Governments. Some coherence of convictions is necessary. The money groups would disappear as soon as they dissipate such public support as may be still with them. And that may not be far enough. The straws in the wind need not dampen our faith in democracy. The present phase, like any other will pass—  
Indian Recorder and Digest, Oct, 1967."



सम्मिलित हुये, जिनकी नीतियों व कार्यक्रमों में आधारभूत अन्तर है। इसी कारण ऐसे मन्त्रिमण्डलों की स्थिति फ्रांस के तीसरे व चौथे गणतन्त्रों के काल में मन्त्रिमण्डलों जैसी थी, जिनका औसत जीवन-काल कुछ ही माह था।

भारतीय राजनीति, विशेष रूप से कांग्रेस विरोधी दलों की राजनीति को सिद्धान्त रूप में समझना अति कठिन है। प्रत्येक प्रमुख दल, और उनकी सख्या सात है, जिनके अतिरिक्त प्रादेशिक स्तर पर बीसियों छोटे-छोटे या कम महत्वपूर्ण दल हैं, सरकार या विरोधी पक्ष का अंग है। सरकारों की भांति विरोधी पक्ष में भी अनेक दल मिले-जुले हैं। यह एक अनोखी बात है, अनेक राज्यों में सरकार या विरोधी पक्ष को किसी एक दल से सम्बन्धित करना कठिन है। इस प्रकार निम्न कथन सत्य है :

भारत प्रायः एक-दलीय पद्धति से बहुदलीय पद्धति में कूद पड़ा है, इस प्रयत्न में कि वह द्वि-दलीय पद्धति में स्थिर हो जाये। परन्तु द्वि-दलीय पद्धति, जो कि सांसद प्रजातन्त्र का मुख्य आधार है, आस-पास कहीं भी नहीं दिखाई पड़ती।... ऐसे दल विरोधी पक्ष में हो सकते हैं जिनका विधान-मण्डलों में बहुमत न हो, परन्तु चूँकि वे बहुधा सरकार के ही विरोधी नहीं होते परन्तु एक दूसरे का भी विरोध करते हैं, वे अप्रभावी विरोधी पक्ष की व्यवस्था करते हैं। इसी प्रकार वे दल जो सरकार बनाते हैं, चाहे उन्होंने एक सामान्य कार्यक्रम को स्वीकार कर लिया हो, शीघ्र ही आपस में गम्भीर मतभेदों में पड़ जाते हैं, जब तक उनमें विचारधारा की एकता का अभाव रहता है। सत्तारूढ़ बने रहने की भावना उनकी बदलती हुई निष्ठाओं को कुछ एकता प्रदान करती है। यह बात कि उनमें अन्तर्निहित कमजोरी रहती है इन बातों से प्रमाणित होती है—एक पक्ष से दूसरे पक्ष में जाना, दल-बदल और मन्त्रिमण्डलों का हटाया जाना। उत्तर-प्रदेश तथा अन्य राज्यों में बनी संयुक्त विधायक दलों की सरकारों में बहुधा यही होता रहा।<sup>18</sup>

यदि भारत में सांसद पद्धति को सफल होना है, तो यह स्पष्ट है कि इसे दो या तीन दलीय पद्धति पर आधारित होना चाहिये। अनेक दलों का विकास प्रजातन्त्रात्मक पद्धति के लिये एक निश्चित खतरा है। एक ओर तो आज अनेक दलों में जो अति वामपथी विचारधारा से लेकर अति दक्षिणपथी विचारधारा तक फैले हैं, विचारधारा सम्बन्धी परस्पर व्यापन (over-lapping) है, जबकि व्यावसायिक कार्यक्रमों की दृष्टि से वे एक दूसरे के विरुद्ध कार्य करते हैं और बड़ी मात्रा में एक दूसरे के कार्य को नष्ट कर देते हैं। यही कारण है कि विभिन्न राज्यों में बने मिले-जुले मन्त्रिमण्डल कोई सफलता प्राप्त न कर सके। दूसरे, देश में राजनीतिक दल मोटे रूप में कांग्रेस और कांग्रेस-विरोधी दो समूहों में

विभाजित हैं ; इस प्रकार के अन्तर का अब कोई महत्व नहीं है। पिछले कुछ महीनों में एक अति चिन्ताजनक बात पैदा हुई है कि बहु-दलीय पद्धति सख्या में कुछ कम व अधिक मुद्दह दलों में विकसित होने के वजाय छोटे-छोटे दलों में खण्डित होती जा रही है। कांग्रेस सगठन के भीतर विभिन्न समूहों का उल्लेख करने की आवश्यकता नहीं है। हाल में सयुक्त समाजवादी दल, प्रजा समाजवादी दल, साम्यवादी दल, भारतीय क्रांति दल, जनसंघ व स्वतन्त्र पार्टी में भी अन्तरिक मतभेद और विवाद फूट निकले हैं। मोटे रूप में इन विवादों की उत्पत्ति का मुख्य कारण प्रादेशिक खींचतान तथा नेताओं के वैयक्तिक झगडे हैं।<sup>17</sup>

**दल बदल (Defections)**—चौथे आम चुनावों के बाद दलीय राजनीति की एक उल्लेखनीय विशेषता दल बदल रही है। उत्तर प्रदेश, हरयाना और मध्य प्रदेश, तीनों ही राज्यों में कुछ कांग्रेसी विधायक सत्ता-रूढ़ दल को छोड़कर विरोधी पक्ष में सम्मिलित हुये। परिणामस्वरूप कांग्रेसी मन्त्रिमंडलों का पतन हुआ और इन राज्यों में सयुक्त विधायक दल के नाम में नये मन्त्रिमंडल बने। उत्तर प्रदेश में श्री चरण सिंह, हरयाना में राव बीरेन्द्र सिंह और मध्य प्रदेश में श्री गोविन्द नारायण सिंह नये मुख्य मंत्री बने। इन नये (जिन में से उत्तर प्रदेश व हरयाना के मन्त्रिमण्डल पहले ही अपदस्थ हो चुके हैं) मन्त्रिमंडलों के गठन का एक दूसरा महत्वपूर्ण पहलू यह रहा कि इनके नेता अथवा मुख्य मंत्री केवल भूतपूर्व कांग्रेसी नेता ही नहीं रहे वरन् दल-बदल करने वाले सदस्यों को मन्त्रिमंडलों में अपनी सख्या के अनुपात से कहीं अधिक स्थान मिले। इससे स्पष्ट है कि उनका मुख्य उद्देश्य सत्ता के पद पाना और उनमें होने वाले अन्य लाभों को उठाना था। यदि उनका विश्वास किया जाय तो उन्होंने यही कहा कि उच्च उद्देश्यों से प्रेरित होकर ही उन्होंने ऐसा किया—अर्थात् राजनीतिक जीवन को स्वच्छ बनाने तथा राज्य प्रशासन में कुशलता लाने व भ्रष्टाचार को दूर करने के लिये ही उन्होंने ऐसा किया। परन्तु वास्तव में उनका उद्देश्य सत्ता पाना था और व्यवहार में भी उन मंत्रियों ने कोई ऊँचा उदाहरण दूसरों के सामने नहीं रखा।

जुलाई १९६७ में कांग्रेस मसदीय दल की कार्यकारिणी ने कांग्रेस कार्य समिति (High Command) को दोषी ठहराया कि उसने विरोधी पक्ष के विधायकों को कांग्रेस में सम्मिलित होने की नीति को अपनाकर दल-बदलने के कार्य को प्रोत्साहन दिया। उन्होंने कांग्रेस केन्द्रीय संसदीय बोर्ड (Central Parliament Board) की भी इस आधार पर आलोचना की कि उसने गैर-कांग्रेसी विधायकों के कांग्रेस दल में प्रवेश पर प्रतिबन्ध लगाने वाले प्रस्ताव को हटा दिया। उनके विचार में कांग्रेस कार्य समिति ने ऐसा निर्णय करके अनुशासनहीनता को बढ़ावा दिया है। चूंकि कांग्रेस अखिल भारतीय मंत्रिमंडल में मानक स्थापित करने में असफल

17 See 'Multi-party System from Bad to Worse' in *Parliamentary Studies*, May 1968.

रही है, इसलिये अब कांग्रेस इस प्रकार की आपत्ति नहीं उठा सकती कि विरोधी दलों ने कांग्रेसी विधायकों को बयो प्रलोभन दिये हैं।

दल-वदल की क्रिया आरम्भ होने के बाद विभिन्न राज्यों में अनेक विधायकों ने सत्ता प्राप्त करने के विचार से एक दल को छोड़ा और दूसरे दल में सम्मिलित हुये। कुछ विधायकों ने तो कुछ सप्ताहों या महीनों में दल-वदल कई बार किया। आशा तो यह की गई थी कि आरम्भ में दल बदलने की क्रिया के बाद इस प्रकार के कार्य को विभिन्न दल प्रोत्साहन न देंगे, परन्तु यह राजनीतिक रोग बड़ी तेजी से फैला और इसने कई मन्त्रि-मण्डलों के निर्माण, स्वना व पतन को प्रभावित किया। कई राज्यों में दल बदलने की क्रिया के परिणामस्वरूप लोकप्रिय मन्त्रि-मण्डलों का पतन हुआ और उनमें स्थायी मन्त्रि-मण्डल बनाना सम्भव न हो सका। फलतः उनमें राष्ट्रपति शासन लागू हुआ है और मध्य अवधि चुनाव होंगे।

यह कुछ आश्चर्यजनक और रोचक बात है कि प्रत्येक राजनीतिक दल दल-वदल को बुरा और लज्जाजनक कार्य समझता है, परन्तु दल में सम्मिलित होने वालों का स्वागत करता है। इस लज्जाजनक प्रवृत्ति को रोकने के लिये सभी सम्भव प्रयत्न किये जाने चाहिये। अच्छा तो यह हो कि सभी राजनीतिक दलों के प्रतिनिधि मिलकर इस सम्बन्ध में कोई आचार-नियम स्वीकार करें और उनका पालन करें, चाहे किसी दल को उमसे कुछ हानि उठानी पड़े। यदि ऐसा न हो सके तो इसे रोकने के लिये कानून बनाना आवश्यक है। ऐसे कानून का उद्देश्य यह हो कि ऐसे विधायकों को जो चुने जाने के बाद अपने दल का परिवर्तन करें, विधान मण्डल की सदस्यता के अयोग्य घोषित कर दिया जाये। परन्तु यदि वह दल बदले और नये दल के टिकट पर उप-चुनाव लड़ने को तैयार हो तो उसे ऐसा करने का अवसर अवश्य ही दिया जाये। स्वतन्त्र सदस्यों के बारे में भी इसी नियम को लागू किया जाये यदि वे किसी राजनीतिक दल में सम्मिलित हों। इस बुराई को रोकने का अन्य कोई तीसरा मार्ग दिखाई नहीं पड़ता। अतएव इस उद्देश्य को पूरा करने के लिये निर्वाचन कानून और यदि आवश्यक हो तो सविधान में भी परिवर्तन किया जाना चाहिये।

हरियाना में दल-वदल की क्रिया ने सबसे अधिक लज्जाजनक रूप धारण कर लिया था, जिसके परिणामस्वरूप सबसे पहले वहाँ के मन्त्रि-मण्डल को अपदस्थ किया गया और वहाँ राष्ट्रपति शासन स्थापित किया गया। अप्रैल १९६५ में वहाँ पर मध्यावधि चुनाव भी हो गये और उनके बाद कांग्रेस दल को बहुमत प्राप्त हो जाने पर कांग्रेस का मन्त्रि-मण्डल बना। मध्यावधि चुनावों में कांग्रेस ने दल बदलने वालों को टिकट नहीं दिये, जिसका परिणाम कांग्रेस के हित में ही रहा। जो विधायक दल बदलने के कारण बदनाम हो गये थे, मध्यावधि चुनावों में सबसे अधिक हानि उन्हें ही उठानी पड़ी, क्योंकि मतदाताओं ने उन्हें नहीं चुना। यदि प्रमुख राजनीतिक दल भावी चुनावों में इसी नीति का पालन करें तो सम्भावना यही है कि आम मतदाता उनकी इस नीति का समर्थन करेंगे।

## दबाव अथवा हित समूह

### १. वियय प्रवेश

दबाव या हित समूह (Pressure or Interest Groups)—प्रायः सभी राज्यों में दलीय पद्धति के विकास के साथ-साथ अनेक दबाव अथवा हित समूहों का भी विकास हुआ है। 'एक हित समूह उन लोगों का औपचारिक संगठन होता है जिनके एक या अधिक हित अथवा उद्देश्य समान होते हैं और जो घटनाक्रम को प्रभावित करने का प्रयत्न करते रहते हैं—विशेष रूप में, सरकार द्वारा नीति के निर्धारण व कार्यान्वित करने में—जिससे कि वे अपने हितों की रक्षा कर सकें और इन्हें प्रोत्साहन दे सकें।'<sup>1</sup> एक अमरीकी राजशास्त्री ने हित समूह की परिभाषा में कहा है कि 'वह ऐसा समूह होता है जो एक या अधिक मिली-जुली अभिवृत्तियों के आधार पर समाज में अन्य समूहों पर उन अभिवृत्तियों में निहित व्यवहार के रूपों की स्थापना, स्थिरता या वृद्धि के लिये दावा करता है।' इन अर्थ में, हित समूह एक श्रेणीगत समूह होता है, जिसमें सदस्य कुछ सीमा तक सामान्य विशेषताओं की चेतना रखते हैं, यह समझते हैं कि उनका सामान्य हित है, जो उन विशेषताओं से उत्पन्न होता है और वे अपने व्यवहार को सामान्य हित की वृद्धि के लिये निर्देशित करते हैं।<sup>2</sup> जब औद्योगिक, व्यवसायी, वारिण्यक और समुदाय के अन्य समूह जिनका प्रतिनिधित्व अन्य व्यावसायिक सभ करते हैं, विधान मण्डल को प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं जिससे कि वे अपने हितों में कानून बनवा सकें अथवा अपने हितों को हानि पहुंचाने वाले विधेयकों को वापिस लेने या उन्हें हटाने के लिये अथवा उनमें आवश्यक परिवर्तन कराने के लिये प्रयत्न कर सकें। ऐसे समूहों को साधारण खेलचाल में दबाव समूह कहते हैं।

राजनीतिक दल और दबाव समूह के बीच कुछ बातों में समानता और कुछ बातों में भिन्नता होती है। साधारणतया राजनीतिक दल दबाव समूह से बहुत

1 Odegard et al, *American Government*, p 149.

2 David B Truman in the *Governmental Process* defines an interest group as 'any group that on the basis of one or more shared attitudes, makes certain claims upon other groups in the society for the establishment, maintenance or enhancement of forms of behaviour that are implied by the shared attitudes.'

Ranney, A., *The Governing of Men*, p 11.

अधिक बड़ा संगठन होता है, जो करोड़ों मतदाताओं का समर्थन पाने का प्रयत्न करता है। इसी कारण राजनीतिक दल का कार्यक्रम भी अधिक विस्तृत होता है और उसका सम्बन्ध अनेक समस्याओं व प्रश्नों से रहता है। दवाव अथवा हित समूह आकार तथा सदस्यता की दृष्टि से बहुत छोटे होते हैं और वे एक ही समूह के हितों को बढ़ाने के लिये कार्य करते हैं। इसके अतिरिक्त राजनीतिक दल शासन पर नियन्त्रण पाने का प्रयास करता रहता है, हित समूह केवल अपने हित में ही नीति निर्धारण कार्यों में दिलचस्पी लेता है। वह मुख्य विशेषता जो कि राजनीतिक दल और दवाव समूह के बीच अन्तर पैदा करती है यह है कि राजनीतिक दल अपने ही नाम में उम्मीदवारों को खड़ा करते हैं, जबकि दवाव समूह ऐसा नहीं करते।

दवाव अथवा हित समूहों की मुख्य विशेषताये, श्लेष में, इस प्रकार हैं—

(१) आजकल प्रत्येक समाज में ऐसे समूहों की संख्या काफी बड़ी (multiplicity) है और उनमें से अधिकतर राजनीतिक होते हैं। (२) प्रत्येक राजनीतिक हित समूह का विरोध होता है अर्थात् कुछ अन्य समूह उनके विरोधी ध्येय की प्राप्ति के लिये प्रयत्न करते हैं। (३) किसी भी जटिल समाज में राजनीतिक हित समूहों की सदस्यता परस्पर व्यापी (overlapping membership) होती है अर्थात् एक व्यक्ति एक से अधिक हित समूहों का सदस्य हो सकता है, जबकि राजनीतिक दलों की सदस्यता अनन्य (exclusive) होती है। (४) चूँकि राजनीतिक हित समूहों की सदस्यता परस्पर व्यापी होती है, अतएव कोई भी एक समूह किसी प्रश्न पर अपने सभी सदस्यों का पूर्ण समर्थन नहीं पाता।

दवाव समूहों के विभिन्न प्रकार—उनमें कई प्रकार के भेद होते हैं। वे स्थायी तथा अस्थायी, आकार में बड़े व छोटे, शक्तिशाली या कमजोर हो सकते हैं। अन्य आधार पर उन्हें आर्थिक तथा अन्य कई बड़े समूहों में विभाजित किया जा सकता है। अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस, फेडरेशन ऑफ चैम्बर्स ऑफ कामर्स, किसान सभा आदि आर्थिक हित समूह हैं। डाक्टरों, शिक्षकों, वकीलों, विद्यार्थियों आदि के सब अधिकांशत आर्थिक नहीं हैं। ब्रिटेन व भारत में दवाव व हित समूहों की काफी बड़ी संख्या है; किन्तु संयुक्त राज्य अमरीका में उनकी संख्या ३ लाख से भी ऊपर है और वे इतने प्रकार के हैं कि उनका वर्गीकरण करना भी कठिन है। आर्थिक तथा अन्य समूह प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप में राजनीतिक कार्यों में दिलचस्पी लेते हैं, इसी कारण उन्हें दवाव समूह कहना अधिक उपयुक्त है। उनमें से कुछ किसी विचारधारा के मानने वाले अथवा समर्थक (idea groups) हैं; ये किसी राजनीतिक दल या कार्यक्रम का अनुमोदन करते हैं। इनके विपरीत आर्थिक समूह अपने हित साधन के लिये कानून बनवाने, उनमें परिवर्तन कराने आदि कार्यों में लगे रहते हैं।<sup>3</sup>

✓ **दवाव समूहों के गुरा व दोष**—पूँजीवादी और प्रजातन्त्रात्मक समाज में ऐसे समूहों का होना स्वाभाविक है। वे अपने हितों को आगे बढ़ाने के लिये सगठित होते हैं। इन समूहों के सगठन होते हैं जो उपयोगी सूचना व आकड़े एकत्रित करते हैं और प्रचार कार्य भी करती हैं। उनमें से कुछ संगठन तो विशेषज्ञों को रखते हैं और उपयोगी साहित्य का प्रकाशन करते हैं। विधेयकों और प्रशासकों को भी सगठित समूहों के प्रतिनिधियों से मन्त्रणा या परामर्श करने में मुविधा होती है। परन्तु दवाव समूहों के कारण कई दोष भी पैदा होते हैं। हित समूहों के कारण विभिन्न समूहों के बीच हितों का संघर्ष चलता है और कभी-कभी उनके वर्गीय हितों से सामान्य हितों को भी हानि पहुँचाने का खतरा रहता है। चूँकि इन समूहों के साधन अलग-अलग होते हैं और उनकी सदस्य संख्या भी बड़ी या छोटी होती है; इस कारण से अधिक शक्तिशाली और साधनयुक्त समूह अधिक दवाव या प्रभाव डालने में सफल हो जाते हैं, जो कभी-कभी अनुचित भी हो सकता है।

✓ **दवाव समूहों के कार्य करने का ढंग**—वे अपने लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिये मुख्यतः इन तरीकों का प्रयोग करते हैं—(१) जनमत और सरकार की नीति को प्रभावित करने के लिये वे प्रचार कार्य करते हैं। (२) वे चुनावों में भाग लेते हैं, जिससे कि वह दल अथवा वे उम्मीदवार विजयी हो जो उनके हितों को बढ़ाने में योग दे सकें : (३) उनके प्रतिनिधि अथवा सक्रिय कार्यकर्ता दलों में सम्मिलित हो जाते हैं या उनके कार्यों में सक्रिय भाग लेते हैं। (४) वे विधायकों से मिलकर उन पर अपने हित में प्रभाव डालने के प्रयत्न करते हैं, जिन्हें लाँबी में प्रभावित करना (lobbying) कहते हैं। (५) वे बहुधा हट्टाल व प्रदर्शन सगठित करते हैं और कभी-कभी हिंसक कार्य भी करते हैं। पाश्चात्य देशों में दवाव समूह प्रधानतः लाँबी के प्रभाव का प्रयोग करते हैं। संयुक्त राज्य अमरीका में इसका महत्त्व इतना बढ़ गया है कि लाँबी (गोण्टी कक्ष) को कभी-कभी विधान-मण्डल का तीसरा सदन कह देते हैं। इस कार्य में अनेक समूहों के बड़े कार्यालय और लाखों अधिकारी व कर्मचारी लगे रहते हैं। ऑस्टिन रॉनी के मतानुसार दवाव समूहों के दस अर्थार्थ साधन निम्नलिखित हैं :

- (१) संगठन—दवाव समूहों का सगठन विभिन्न प्रकार का होता है, कुछ का एकात्मक और दूसरों का सघात्मक। अधिकतर दवाव समूह लोकतन्त्रात्मक आधार पर सगठित होते हैं, उनके वार्षिक सम्मेलन होते हैं, जिनमें विभिन्न इकाइयों के प्रतिनिधि भाग लेते हैं और जो बहुमत से अपनी नीति व कार्यक्रम का निर्धारण करते हैं। (२) लाँबीइंग। (३) व्यापक प्रचार (mass propaganda)—वे लोकमत को अपने पक्ष में करने के लिये विभिन्न प्रकार से प्रचार—साहित्य वितरण तथा सभाओं आदि द्वारा—करते हैं और इस कार्य पर काफी व्यय करते हैं। (४) वे सक्रिय राजनीति से अनलग रहते हैं, किन्तु चुनाव अभियान

आदि में भाग लेते हैं। राजनीतिक दलों को आर्थिक सहायता तथा कार्य-कर्त्ता देते हैं। (५) हड़ताल और प्रदर्शन—समय-समय पर वे हड़ताल और प्रदर्शनों का आयोजन करके जनमत को अपने पक्ष में प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं।<sup>4</sup>

## २. भारत में आधुनिक ढंग के सामाजिक व आर्थिक हित समूह

भारत में ऐसे समूहों का महत्व अभी पाश्चात्य देशों की तुलना में बहुत कम है और उनकी संख्या भी अभी तक थोड़ी ही है, यद्यपि उनके महत्व और संख्या दोनों में ही निरन्तर वृद्धि हो रही है। अनेक दबाव या हित समूहों का भारतीय राजनीति पर काफी समय से प्रभाव रहा है और अब वह बढ़ता ही जा रहा है। भारत में तीन मुख्य प्रकार के दबाव समूह (pressure groups) हैं :

(१) विशेष-हित संगठन (special interest organizations) जिनका विकास हाल में ही हुआ है और जो पाश्चात्य पर्यवेक्षक के परिचित समाजिक एवं आर्थिक सघों के आधुनिक आधारों का प्रतिनिधित्व करते हैं, यथा ट्रेड यूनियने, व्यवसायिक समूह, सामाजिक कल्याण अभिकरण अथवा युवा और महिला संगठन। (२) ऐसे संगठन जो परम्परागत सामाजिक सम्बन्धों का प्रतिनिधित्व करते हैं, यथा जाति व धार्मिक समूह। (३) ऐसे संगठन जो गांधीवादी विचारधारा का प्रतिनिधित्व करते हैं।<sup>5</sup>

ट्रेड यूनियनें—प्रथम श्रेणी में सम्मिलित समूहों की संख्या तेजी से बढ़ रही है। उनमें से अधिकतर पर बुद्धिवादियों के छोटे समूहों का नियन्त्रण है और उनका भुकाव राजनीति की ओर है। उनमें से कुछ का तो राजनीतिक दलों या आन्दोलनों में घनिष्ठ सम्बन्ध है। ऐसे समूहों के सुविदित उदाहरण ट्रेड यूनियने, किसान संगठन, विद्यार्थी समूह और सांस्कृतिक सघ हैं। ट्रेड यूनियनों का नेतृत्व अभी तक बुद्धिवादियों के हाथों में है और उनका देश के प्रमुख राजनीतिक दलों से ऐसा सम्बन्ध है कि उन्हें उनका सहायक संगठन कहा जा सकता है। अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस (All-India Trade Union Congress—A. I. T. U. C.) साम्यवादी दल से सम्बन्धित है, इन्डियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस (Indian National Trade Union Congress—I. N. T. U. C.) कांग्रेस का ही श्रमिक संगठन है; हिन्द मजदूर सभा (Hind Mazdoor Sabha) समाजवादी दल में सम्बन्धित है; और युनाइटेड ट्रेड यूनियन कांग्रेस (United Trade Union Congress) का सम्बन्ध कुछ छोटे वामपंथी दलों से है और इसका भुकाव साम्यवादियों की ओर है। इस प्रकार भारत में मजदूरों के चार प्रमुख संगठन हैं।

ट्रेड यूनियनों को शिक्षित व्यक्तियों ने प्रथम विश्व-युद्ध के पूर्व संगठित किया था। यह आश्चर्य की बात है कि उनका नेतृत्व अभी तक ऐसे ही व्यक्तियों के हाथों

4 Ranney, A., *op cit*, pp. 373-77.

5 See Kahn, G. M., (ed). *Major Governments of Asia*, p. 375.

में जारी है। उसका एक परिणाम यह रहा है कि १९२० के बाद से ही वे राजनीतिक दलों से सम्बद्ध रही हैं और उनके प्रति निष्ठा रखती हैं। अ० भा० ट्रेड यूनियन कांग्रेस का विभिन्न यूनियनों के सघ रूप में १९२० में जन्म हुआ था और उस समय वह कांग्रेस के प्रभावाधीन थी। यद्यपि गांधीजी ने सत्याग्रह के प्रथम प्रयोग भारत में विहार के नील के बगीचों में काम करने वाले मजदूरों के अधिकारों को मनवाने के लिये किये थे और उसके बाद गुजरात में भारतीय कपड़ा मिलों के मालिकों व मजदूरों के बीच अच्छे सम्बन्ध बनाये रखने के लिये प्रयत्न किये; उनका ट्रेड यूनियनों से सम्बन्धित मामलों में प्रभाव और हित अहमदाबाद तक ही सीमित रहा, जहाँ उन्होंने टेक्स्टाइल लेबर एसोसियेशन को संगठित करने में सहायता दी थी। परन्तु कांग्रेस के भीतर समाजवादियों ने सदैव ही यह प्रयत्न किया कि उनके नेता मजदूरों व किसानों में कार्य करें। साम्यवादी दल के कार्यकर्ताओं ने ट्रेड यूनियनों में परिश्रम से कार्य किया और १९२६ में उन्होंने अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस पर अपना नियन्त्रण स्थापित कर लिया।

सन् १९६२-६३ में केन्द्र तथा राज्यों में रजिस्टर्ड ट्रेड यूनियनों की कुल संख्या क्रमशः ४२५ और ११,२५४ थी। उसी वर्ष में ट्रेड यूनियनों की चारों प्रमुख फेडरेशनों की सदस्य संख्या निम्न तालिका में दी गई है :

#### अखिल भारतीय संगठनों की सदस्यता १९६३<sup>६</sup>

नाम	सम्बद्ध यूनियनों की संख्या	सदस्य संख्या
इन्डियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस	१,२१६	१२,६८,३३६
अ० भा० ट्रेड यूनियन कांग्रेस	४५२	५,००,६६७
हिन्द मजदूर सभा	२५३	३,२६,३६१
युनाइटेड ट्रेड यूनियन कांग्रेस	२४१	१,०८,६८०
कुल	२,६६२	२२,०८,२१६

ट्रेड यूनियनों का देश की राजनीति पर काफी प्रभाव रहा है, विशेषकर ऐसे नगरों व क्षेत्रों में जहाँ संगठित मजदूरों की संख्या काफी बड़ी है। परन्तु उनके प्रभाव के परिमित रहने का एक बड़ा कारण उनमें आन्तरिक विभाजन तथा अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा है। उनके आपसी सम्बन्ध घटित कटु रहे हैं और उन्होंने



अनुशासन का कोई आचरण नियम सग्रह विकसित नहीं किया है। उनके विषय में प्रो० मौरिस डेविड ने लिखा है :

भारतीय ट्रेड यूनियनों का विकास उन रेखाओं पर नहीं हुआ है जो सयुक्त राज्य अमरीका और पाश्चात्य यूरोप में परिचित हैं; अतएव राजनीतिक प्रक्रिया में उनकी भूमिका साधारण रूप में अन्य सासद लोकतंत्रों की ट्रेड यूनियनों के समान नहीं है। भारत में ट्रेड यूनियने न तो दवाव समूहों के रूप में ही कार्य करती हैं और न राजनीतिक दलों के रूप में ही। उन्हें तो विभिन्न राजनीतिक दलों के बाजुओं के रूप में मध्यम-वर्गीय नेतृत्व ने संगठित किया है। ट्रेड यूनियन आन्दोलन के इस राजनीतिक प्रयोग ने कांग्रेस सरकारों को राज्य की शक्तियों का प्रयोग मजदूरों को अनुशासित करने तथा उनके कल्याण को विनियमित करने का अवसर दिया है। राज्य की इस भूमिका ने भारत में ट्रेड यूनियनों के स्वरूप और शक्ति को परिवर्तित किया है।<sup>7</sup>

किसान संगठन—भारत कृषि-प्रधान देश है और देश की जनसंख्या में बहु-संख्या किसानों की है, फिर भी मजदूर संघों की अपेक्षा किसानों के संगठन देर से अस्तित्व में आये और इस समय उनके संगठन क्षीण अथवा शिथिलता की दशा में हैं। व्यवसायिक समूह के रूप में किसानों के संगठनों के सामने कठिनाइयाँ रही हैं। यह सच है कि गांधी जी और उनके अनुयायियों ने १९२० के बाद किसानों के स्थानीय आन्दोलनों को सत्याग्रह के आधार पर संचालित किया; उनमें बिहार में चम्पारन के किसानों का आन्दोलन तथा गुजरात में सरदार पटेल के नेतृत्व में वारदौली सत्याग्रह, जो कि भूमिकर में वृद्धि के विरोध में किया गया था, सबसे अधिक संगठित और उल्लेखनीय थे। उन आन्दोलनों के परिणामस्वरूप तथा अन्य कारणों से देश के कुछ प्रदेशों में प्रारम्भिक किसान संगठनों का विकास हो गया था; उसमें कांग्रेसी नेताओं व कार्यकर्त्ताओं का योग महत्वपूर्ण था। १९३० के बाद कांग्रेस में उग्रवादिता के उदय के बाद किसानों को व्यापक आधार पर स्वातंत्र्य आन्दोलन के अंग रूप में, संगठित करने के प्रयत्न किये गये; फलतः अखिल भारतीय किसान सभा (All-India Kisan Sabha) की स्थापना सन् १९३६ में हुई। परन्तु विभिन्न कारणों से अखिल भारतीय किसान सभा के नेता कांग्रेसी सहयोगियों से पूर्णतया सन्तुष्ट न रहे, अतः कुछ ही वर्षों में संगठन पर साम्यवादी दल के सदस्यों व समर्थकों का प्रभुत्व कायम हो गया। अखिल भारतीय किसान सभा विभिन्न राजकीय संगठनों के फेडरेशन के रूप में जारी है।

समाजवादी नेतृत्व में हिन्दू किसान पचायत संगठित की गई और युनाइटेड किसान सभा का सम्बन्ध छोटे वामपंथी दलों में रहा। कुछ समय से कांग्रेसी और समाजवादी नेताओं ने भू-दान यज्ञ आन्दोलन को अपना समर्थन प्रदान किया है। विभिन्न कारणों से कई वर्षों से किसान और खेतिहर मजदूरों के संगठन भारतीय

राजनीति में अधिक सक्रिय और प्रभावशाली नहीं रहे हैं। इस विषय में एक उल्लेखनीय बात यह है कि यद्यपि सहरी क्षेत्रों के हिन्दों के विरोध में ग्रामीण क्षेत्रों के हित कुछ सीमा तक सामान्य हैं, फिर भी किमानों में कोई एक व्यवसायिक हित समूह दिखाई नहीं पड़ता। ग्रामीण भारत के गरीबों गुटों ने, जो स्थान जाति, प्रायिक पद आदि पर आधारित है, किसान सगठनों को सगठों में विभाजित किया हुआ है।

**विद्यार्थी संगठन**—किसानों और मजदूरों की अपेक्षा भारतीय विद्यार्थी राजनीतिक चेतना में कहीं अधिक बढ़े हुये हैं। वैसे तो शिक्षित होने के कारण उनका ऐसा होना स्वाभाविक ही है। किन्तु उनमें राजनीतिक जागृति का मुख्य कारण यह है कि भारत के विद्यार्थियों ने देश के स्वातन्त्र्य नषर्प में एक महत्वपूर्ण भाग लिया। उसी काल में साम्यवादी दल के प्रभाव में अखिल भारतीय विद्यार्थी फेडरेशन (All India Students Federation) का सगठन विकसित हुआ। अग्रे चलकर कांग्रेस के प्रभाव से विद्यार्थियों की नेशनल यूनियन (National Union of Students) की स्थापना हुई। आजकल अखिल भारतीय विद्यार्थी संघ, और कांग्रेस द्वारा संचालित युवा कांग्रेस (Youth Congress) आदि विद्यार्थियों के कई सगठन बने हैं।

यह एक अच्छी बात है कि भारत के विद्यार्थियों में राजनीतिक जागृति काफी बड़ी मात्रा में पाई जाती है, परन्तु यह बड़ी दुर्भाग्यपूर्ण और दुर्भाग्यपूर्ण बात है कि विद्यार्थियों के सगठन विभिन्न राजनीतिक दलों की प्रतिस्पर्धी कार्यवाहियों के सक्रिय अखाड़े बने हुये हैं। प्रायः सभी राजनीतिक दल और नेता विद्यार्थियों के सगठनों में अनुचित दिलचस्पी लेते हैं। साथ ही विद्यार्थी और उनके सगठन भी राजनीतिक दलबन्धियों में आवश्यकता से अधिक भाग लेते हैं। विद्यार्थियों के अन्य अनेक समूह—राष्ट्रीय, राज्यीय अथवा प्रादेशिक और स्थानीय, जिनके साथ कल्याणकारी समूहों, विभिन्न विषयों से सम्बन्धित परिषदों व समितियों, वाद-विवाद सभों आदि को भी सम्मिलित किया जा सकता है—राजनीतिक गतिविधियों में भाग लेते हैं।

**महिला संगठन**—महिलाओं के सगठन भी अधिक सक्रिय रहे हैं। उनमें सबसे महत्वपूर्ण और उल्लेखनीय अखिल-भारतीय स्त्री सम्मेलन (All-India Womens Conference) रहा है, जिसकी देश के प्राय सभी प्रदेशों व बड़े नगरों में शाखाएँ हैं। कुछ समय तक उस पर साम्यवादियों का प्रभाव रहा, परन्तु बाद में वह कांग्रेस से सम्बद्ध हो गया। इसका प्राथमिक उद्देश्य स्त्री समाज के कल्याण के लिये विभिन्न प्रकार के कार्य करना तथा उनके कानूनी व सामाजिक पद को सुधारना है। जब भारतीय ससद में हिन्दू कोड बिल के विभिन्न अंशों पर विचार हुआ तो इसने एक 'दवाव समूह' के रूप में बड़ा सक्रिय कार्य किया। परन्तु अब कुछ समय से उसका सगठन क्षीण तथा निष्क्रिय हो गया है।

सांस्कृतिक समूह—स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद से भारत के अनेक देशों से मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध स्थापित हुये। एक ओर भारत तथा दूसरी ओर संयुक्त राज्य अमरीका, ब्रिटेन, सोवियत संघ व चीन आदि बड़े देशों के बीच मित्रता को बढ़ाने के हेतु अनेक सगठन बने और उनकी ओर से विदेशों में प्रतिनिधि-मंडल गये तथा विदेशों से आने वाले प्रतिनिधि-मण्डलों का सम्बन्धित सगठनों ने विशेषरूप से स्वागत किया। जबकि भारत-ब्रिटिश व भारत-अमरीकी सगठन उन देशों की नीतियों का यथासम्भव समर्थन करते रहे हैं, भारत-सोवियत और भारत-चीन मैत्री सगठन साम्यवादी नीति के समर्थक रहे हैं। साम्यवादियों के प्रभुत्व अधीन विश्व शान्ति आन्दोलन (World Peace Movement) से सम्बन्धित अखिल-भारतीय शान्ति परिषद् (All-India Peace Council) बहुधा सोवियत संघ की अन्तर्राष्ट्रीय नीति का समर्थन करती रही है। इन सगठनों की अप्रत्यक्ष रूप में विदेशों से सहायता मिलती है और ये देश की राजनीति पर प्रभाव डालने का प्रयत्न करते रहे हैं।

### ३. भारत में व्यवसायिक दबाव या हित समूह

व्यवसायिक समूह—भारत में शिक्षित वर्ग के प्रमुख व्यवसाय—सरकारी सेवा, बकालत, डाक्टरों, शिक्षण और इन्जीनियरिंग आदि हैं। अन्य देशों की भांति भारत में भी इन सभी व्यवसायों में लगे व्यक्तियों ने अपने-अपने व्यवसायिक सगठनों का निर्माण किया है। उनमें से ये विशेषरूप से उल्लेखनीय हैं—अखिल-भारतीय मेडिकल काउंसिल (All-India Medical Council), अखिल-भारतीय बार एसोसिएशन (All-India Bar Association), अखिल भारतीय शिक्षक संघ, केन्द्रीय सरकार के सेवकों के विभिन्न संघ, तथा अखिल-भारतीय रेलवेमेंस एसोसिएशन, अखिल-भारतीय पोस्टल एंड टेलीग्राफ वर्क्स यूनियन इत्यादि। भारत में सार्वजनिक कर्मचारियों को मत देने तथा संघ व समुदाय बनाने का अधिकार है; परन्तु उनका अन्य राजनीतिक क्रियाओं में भाग लेना निषिद्ध है। सन् १९६० से पूर्व लोक कर्मचारियों की हड़ताल पर कोई प्रतिबन्ध न था। परन्तु जब जुलाई १९६० में संघीय (केन्द्रीय) कर्मचारियों ने एक देशव्यापी हड़ताल करने का निर्णय किया तो १९६० के आवश्यक सेवाओं की व्यवस्था बनाये रखने सम्बन्धी अध्यादेश (Essential Services Maintenance Ordinance) के अन्तर्गत उस हड़ताल को गैर-कानूनी घोषित किया गया। सरकारी कर्मचारियों के विभिन्न सगठन, जहाँ कहीं उनके सदस्यों की बड़ी संख्या होती है, लोकसभा व राज्यों की विधान सभाओं के चुनावों में काफी दिलचस्पी लेने लगे हैं और अनेक स्थानों पर तो वे निर्वाचनों के परिणामों को प्रभावित करते हैं, यथा नई दिल्ली निर्वाचन-क्षेत्र से लोकसभा के लिये प्रतिनिधि का चुनाव।

बार एसोसिएशन, मेडिकल काउंसिल और शिक्षक संघ अपने सदस्यों के हित में विधि-निर्माण प्रक्रिया को प्रभावित करते रहे हैं। जबकि बार एसोसिएशन

और मेडिकल कौंसिल राजनीति से अलग रहे हैं, शिक्षक संघों ने अपने-अपने राज्य की राजनीति में सक्रिय भाग लिया है और अपने अधिकारों को मनवाने के लिये साहित्य के वितरण, प्रदर्शनों व हड़तालों का खूब प्रयोग किया है।

व्यवसायिक संगठनों की एक दूसरी प्रकार भी है। प्रायः सभी प्रमुख उद्योगों के संघ बन गये हैं। इनकी बहुत बड़ी सख्या भारत के सबसे बड़े और प्रभावशाली व्यवसायिक संगठन—फेडरेशन ऑफ इन्डियन चेम्बर्स ऑफ कॉमर्स एण्ड इण्डस्ट्री (Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry-F. I. C. C. I.) ने सम्बद्ध है। इस संगठन का मुख्य कार्यालय नई दिल्ली के एक बड़े शानदार नव-निर्मित भवन में है। १९६१ में फेडरेशन के सदस्य निकायो (कॉमर्स चेम्बरों व माल उत्पादकों के मधो) की सख्या १३७ थी और २०६ एसोसियेटेड सदस्य थे, जिनमें ऐसी बड़ी फर्मों के संगठन भी सम्मिलित थे जैसे हिन्दुस्तान मोटर्स, स्वदेशी मिन्स और टाटा आयरन एण्ड स्टील। इनमें से कई सदस्य निकायो के सदस्यों की सख्या बहुत बड़ी है। उदाहरण के लिये, बम्बई का इन्डियन मर्चेंट्स चेम्बर (Indian Merchants Chamber of Bombay) जिसके लगभग ३००० संगठन सदस्य है और उनमें से १०० से ऊपर सम्बद्ध संगठनों संघ है।

व्यापारियों के अन्य महत्वपूर्ण राष्ट्रीय संगठनों में अखिल भारतीय कारखानेदारों का संगठन (All-India Manufacturers Organization) और एसोसियेटेड चेम्बर्स ऑफ कॉमर्स ऑफ इन्डिया (Associated Chambers of Commerce of India) है। इनमें से प्रथम संयुक्त राज्य अमरीका के नेशनल एसोसियेशन ऑफ मैन्युफैचरर्स (National Association of Manufacturers) के समानान्तर है और दूसरे संगठन में ब्रिटिश तथा अन्य विदेशी-स्वामित्य अधीन फर्म विशेषरूप से सक्रिय है। पराधीनता के काल में वाणिज्यिक और औद्योगिक हितों ने कुछ सीमा तक कांग्रेस और राष्ट्रीय आन्दोलन का समर्थन किया था, क्योंकि उनसे स्वदेशी उद्योगों को प्रोत्साहन मिला था। चूँकि स्वतंत्रता के बाद शासन सत्ता कांग्रेस के ही हाथ में आई, अतः व्यापारियों और कांग्रेस के बीच पुराने सम्पर्क बने रहे। उन्होंने कांग्रेस को चुनाव लड़ने के लिये भी समय-समय पर काफ़ी चन्दे दिये। जब कांग्रेस सरकार ने प्रथम पंचवर्षीय योजना बनाई और धार्मिक नियोजन जारी किया तब भी निजी उद्यमों के प्रतिनिधियों ने सरकार और सत्तारूढ़ दल का विरोध नहीं किया।

परन्तु जब कांग्रेस ने समाजवादी समाज (Socialist Pattern of Society) की स्थापना का ध्येय अपनाया और अपनी नीतियों को समाजवादी दिशा प्रदान की तो, जैसा कि स्वाभाविक ही है, व्यापारी वर्ग और उद्योगपतियों में भय का संचार हुआ और सन् १९५६ में अनेक भारतीय व्यापारियों ने स्वतन्त्र उद्यम के लिये फोरम (Forum for Free Enterprise) की स्थापना की, जिसका उद्देश्य निजी

उद्यम के महत्व और उपलब्धियों के बारे में जनमत को शिक्षित करना है। इस फोरम ने निश्चितः अनुदारवादी नीति का अनुसरण किया है और इसके प्रयत्न मुख्यतः जनता को राजकीय पूजीवाद के खतरों के बारे में जागृत करने की दिशा में रहे हैं। कुछ व्यापारियों ने सन् १९५६ में स्थापित स्वतन्त्र पार्टी का खुले रूप में समर्थन किया, इसीलिये अनेक समाजवादी व कांग्रेसी नेताओं ने स्वतन्त्र पार्टी को फोरम का प्रवक्ता बताया। परन्तु अधिकतर व्यापारियों तथा उद्योगपतियों ने सरकार ने अच्छे सम्बन्ध बनाये रखने के लिये कांग्रेस से पूर्ववत् सम्पर्क व सम्बन्ध जारी रखे। इस विषय में मौरिस-जोन्स ने लिखा है :

निजी व्यापार और उद्योग, यह सच है, अति सरकारी नियन्त्रण के अधीन है, परन्तु व्यापारिक क्षेत्रों में प्रभाव के तरीकों के प्रयोग करने का ज्ञान बहुत विकसित है और बड़े लाभ कमाने के लिये अवसरों का अभाव नहीं रहा है। व्यापारिक समुदाय की ओर से स्वतन्त्र पार्टी द्वारा दिये गये तर्क ऐसा संकेत देते हैं कि कुछ निराश तत्व हैं, जिन्हें भविष्य के बारे में भय है। व्यापारियों के साथ कांग्रेस के सम्बन्ध इसलिये खिंचे हुये रहे हैं कि कुछ हितों ने करो से बचने की समाज-विरोधी कार्यवाहियों को प्रपनाया।... फिर भी इस बीच में कांग्रेस को कम्पनियों और व्यक्तिगत व्यापारियों से भारी आर्थिक सहायता मिली है। जब (जीवन बीमा निगम वाले मामले में) मून्द्रा ने यह बताया कि उसने कांग्रेस पार्टी को १ लाख रुपये दिये थे, और जब केन्द्रीय सरकार के मन्त्री श्री के० डी० मालवीया ने स्वीकार किया कि उन्होंने एक व्यापारी से कांग्रेस चुनाव अभियान में धन देने को कहा था, तो कांग्रेस को धन प्राप्त होने वाले साधनों का भेद खुला। व्यापारी वर्ग, सरकार और कांग्रेस के बीच बहुधा पारस्परिक क्षोभ पैदा हो सकता है, परन्तु समग्रतः प्रत्येक को दूसरो कि ऐसी आवश्यकता है कि त्रिकोण का अस्तित्व समृद्धिपूर्ण दशा में बना रहेगा।\*

#### ४. भारत में अन्य दवाव व हित समूह

दवाव समूहों की दूसरी मुख्य श्रेणी जातीय तथा धार्मिक समूहों की है। इसमें ऐसे संगठन सम्मिलित किये जा सकते हैं, जिन्होंने राजनीतिक दलों व सभों दोनों ही रूप में किसी एक धार्मिक समूह या समुदाय के हितों को प्रोत्साहन देने का कार्य किया है और अब भी कर रहे हैं। इसमें पामर के मतानुसार, ऐसे राजनीतिक दलों को सम्मिलित किया जा सकता है जैसे कि रिपब्लिकन पार्टी, अकाली दल और कुछ मात्रा में हिन्दू महासभा भी। ऐसे संगठनों में जो विशिष्ट धार्मिक समूहों के हितों के लिये कार्य करते रहे हैं भारतीय ईसाइयों के अखिल भारतीय सम्मेलन, पारसियों के केन्द्रीय एसोसियेशन और राजनीतिक लीग (Parsi Central

Association and Political League) और ग्राम-भारतीय एसोसियेशन, ग्राम प्रतिनिधि सभा, सनातनधर्म रक्षणी सभा आदि को सम्मिलित किया जा सकता है। जाति समूहों की संख्या काफी बड़ी है। उनमें मारवाड़ी, एसोसियेशन, हरिजन सेवक मण्डल, वैश्य महासभा, जाट सभा, त्यागी सभा, बंगाली समाज आदि सम्मिलित हैं। ये सभी मण्डल या सभायें अपनी-अपनी जाति के हितों की रक्षा तथा उन्हें ग्राम बढ़ाने के लिये कार्य करते हैं। भारतीय राजनीति और चुनाव अभियानों में इनका भाग महत्वपूर्ण रहता है।

साधारणतया जातियाँ नये राजनीतिक दलों के पृथक् निर्माण का आधार नहीं रही हैं। परन्तु उन्हें वर्तमान राजनीतिक दलों में विशेषरूप से कांफ्रेंस के भीतर ही महत्वपूर्ण स्थान दिया गया है। परम्परागत समाज और राजनीतिक दलों के बीच में जाति सभों ने एक मध्यवर्ती स्टेज का काम किया है—जाति समूहों का संगठन कुछ थोड़े से गाँवों के आधार से अधिक व्यापक है और उनका प्रयोजन अन्य समूहों के मुकाबले में अपनी-अपनी जातियों की स्थिति की रक्षा करना तथा उसे सुधारना है।<sup>9</sup> भारत में जातीयता व प्रादेशिकता भारत की एकता के लिये बड़े खतरे हैं। शिक्षित वर्ग और उच्च अधिकारी इस प्रकार के विपत्ति की बुराई करते हैं, परन्तु ये दोष उनमें भी काफी बड़ी मात्रा में पाये जाते हैं।

दबाव समूहों के तीसरी श्रेणी में गांधीवादी विचारधारा का प्रचार तथा प्रतिनिधित्व करने वाले मण्डल आते हैं। ये भारतीय परिस्थितियों में एक प्रकार से अनोखा कार्य करते हैं। इनके कार्यों का क्षेत्र किसी विशिष्ट समुदाय या प्रदेश तक सीमित नहीं है। इनका कार्य साधारण ग्रामवासियों और पाश्चात्य ढंग के राजनीतिक नेता सभी को अपील करता है। ये अभिकरण औपचारिक रूप में साधारण दबाव समूहों का सा राजनीतिक संस्थाओं को प्रभावित करने वाला कार्य नहीं करते, ये तो संस्थागत संरचना के बाहर आवश्यक नैतिक उत्साह की रचना करके एक मूलभूत भिन्न प्रकार का परिवर्तन लाना चाहते हैं। किन्तु उनकी बड़ी प्रतिष्ठा है और वे उदाहरण की शक्ति तथा सरकार से घनिष्ठ वैयक्तिक सम्पर्क द्वारा महत्वपूर्ण प्रभाव डालते हैं।

इनमें से अधिकतर समूहों का मूल भारतीय परम्परा और अभिवृत्तियों में है। कई की स्थापना महात्मा गांधी ने की थी अथवा वे उनकी शिक्षाओं की प्रेरणा और उदाहरण से अस्तित्व में आये। वे महात्मा जी के महान ध्येय वर्गविहीन और

9 "...generally castes have not served separately as bases for new political parties but have rather sought to be 'accommodated' within existing parties and above all within Congress. The intermediate stage between the traditional world and that of parties is partially filled by the caste association the explicit association of *jati* groups on a basis wider than a small number of villages in one locality and for the purpose of defending or improving the position of the groups in relation to others." *Ibid*, p. 186.

जाति रहित सर्वोदय समाज को प्रोत्साहन देना चाहते हैं, जिसके लिये वे व्यक्ति के नैतिक पुनरुत्थान और सभी के कल्याण पर बल देते हैं। भारत के राजनीतिक नेता गांधी जी की शिक्षाओं की भावना और व्यवहार से हटते जा रहे हैं, परन्तु वे इन शिक्षाओं के गहरे महत्व तथा इनके देश में बड़े प्रभाव के प्रति चेतनाशील हैं। वे राष्ट्रीय प्रयत्नों के ऐसे पहलुओं जैसे कल्याण कार्य तथा सामुदायिक विकास परियोजनाओं में गांधीवादी मधो व आन्दोलनों के सहयोग को उत्साह प्रदान कर रहे हैं। इन आन्दोलनों में सबसे महत्वपूर्ण आचार्य विनोवा भावे का भू-दान यज्ञ आन्दोलन है। इसका प्रयोजन गांधी जी की कल्पना के अनुसार अहिंसक क्रान्ति को प्राप्त करना है। सर्वोदय आन्दोलन सामान्यरूप में और भू-दान आन्दोलन विशेष रूप में कार्य और संगठन के अन-उत्तरदायी रूपों की ओर महत्वपूर्ण भुकाव का प्रतिनिधित्व करते हैं, जो भारत की राजनीतिक समस्याओं के भावी विकास को प्रभावित कर सकते हैं।<sup>10</sup>

सर्वोदय समाज सर्व सेवा मध ग्रामीण उद्योग मध, गो-सेवा मध, हिन्दुस्तानी प्रचार सभा और तालिमी मध द्वारा कार्य करता है। आचार्य विनोवा भावे के अतिरिक्त अनेक गांधीवादी कार्यकर्ता, जिनमें सबसे प्रमुख श्री जय प्रकाश नारायण हैं तथा गांधी आश्रम व ग्राम उद्योगों से सम्बन्धित कार्यकर्ता सम्मिलित हैं, विभिन्न कार्यों का मचालन कर रहे हैं। विनोवाभावे की शान्ति सेना के सदस्य साम्प्रदायिक दगों को शान्त करने तथा डाकुओं तक पर नैतिक प्रभाव डालने का प्रयत्न करते हैं। आर्थिक क्षेत्र में गांधीवादी संगठनों व समूहों ने सूती कपड़े की मिलों की उत्पादन क्षमता को प्रभावित किया है, जिसमें कि खादी और खड्डी उद्योगों को प्रोत्साहन मिलता रहे। उन्होंने सामाजिक नीतियों के रूप में मद्य-निषेध (prohibition) और वैसिक शिक्षा पर बल दिया है। इन समूहों का उद्देश्य राज्य-शक्ति के महत्व को कम करके लोक-शक्ति अर्थात् जनता की आत्म-निर्भर शक्ति को बढ़ाना है। उनके साधन वैयक्तिक उदाहरण और राजनीतिक दलों से बाहर प्रत्यक्ष पहुँच है। एक प्रकार से ये सभी समूह अपने प्रयोजनों में राजनीतिक हैं, किन्तु उनके सदस्य राजनीतिक पदों से दूर रहकर ही अपना कार्य करना चाहते हैं।

## जनमत और समाचार पत्र (प्रेस)

### १. सैद्धान्तिक पहल

जनमत क्या है ?—जनमत का अभिप्राय साधारण भाषा में जनता के मत से है। सिद्धान्त रूप में जनमत सारी जनता का मत होता है, परन्तु ऐसा शायद ही कभी होता है कि किसी प्रश्न पर सारी जनता का मत एकसा हो। किसी भी विषय पर सभी व्यक्ति एकमत नहीं हो सकते, ऐसी अवस्था में यह कहा जाता है कि बहुमत ही जनमत का स्थान ले लेता है। परन्तु वास्तव में ऐसा भी नहीं होता। जनता में अधिकांश व्यक्तियों का कोई मत नहीं होता, क्योंकि अधिकांश जनता विचारशील नहीं होती तथा बहुमस्यक महत्वपूर्ण प्रश्नों के विषय में सोचती भी नहीं। इसके अतिरिक्त यह सोचना भी ठीक नहीं कि बहुमत सदा ठीक ही होता है। वास्तव में जनमत सारी जनता का मत अथवा बहुमत नहीं होता, बल्कि यह सोचने वाले व्यक्तियों का मत होता है। जनमत की धारणा का प्रयोग केवल किसी प्रश्न के बारे में ही जनता का मत जानने के लिये किया जा सकता है। 'देश में जनमत की क्या दशा है ? इस प्रकार के साधारण प्रश्न पर विचार-विमर्श नहीं किया जा सकता। परन्तु 'करो के बारे में जनमत क्या कहता है' इस प्रकार के प्रश्न पर अर्थमय और फलदायक विचार-विमर्श हो सकता है।<sup>1</sup>

जनमत की कसौटी सार्वजनिक हित है। जो मत किसी विशेष वर्ग या सम्प्रदाय के हित की भावना से प्रेरित होता है, उसे जनमत न मानकर वर्ग मत या साम्प्रदायिक मत कहना चाहिये। लॉबेल का कथन है कि जनमत के लिये केवल बहुमत ही काफी नहीं और न एकमत होना ही आवश्यक है। जनमत ऐसा होना चाहिए जिसमें यदि अल्पमत भाग भी न ले, फिर भी उसे वह भय से नहीं बरन् दृढ़ विश्वास के कारण स्वीकार करे। यदि किसी प्रश्न पर छोटी सी बुद्धिमान जनसंख्या का मत सब लोगों के हित को ध्यान में रखकर बना है, तो हम उसे

1 "Indeed, we find that it is only possible to make use of the concept of public opinion by attaching it to a concrete issue of some sort. That is the general question 'What is the state of public opinion in the country?' cannot really be discussed; but the question, 'What does public opinion in the country have to say about taxes?' can be discussed meaningfully and fruitfully"



स्वार्थी बहुसंख्या के मत से कही अच्छा जनमत कहेंगे। संक्षेप में, जिस मत का जितने अधिक व्यक्तियों द्वारा समर्थन किया जाये और जिसका ध्येय जितना अधिक जनहित करना हो वह मत उतना ही अधिक सच्चे जनमत के निकट होगा। जनमत शब्द संख्यावाचक रूप में प्रयुक्त नहीं किया जाना चाहिये। इससे उन लोगों का मत समझना चाहिये जो कि जनता के यथार्थ हितों का ध्यान रखते हैं। इनकी संख्या चाहे कम हो, चाहे अधिक, यह महत्वहीन है। जो बात ध्यान में रखनी चाहिये वह यह है कि ये लोग सम्पूर्ण जनता का हित ध्यान में रखते हैं।<sup>2</sup> परन्तु यह स्वाभाविक प्रवृत्ति होती है कि प्रत्येक व्यक्ति अपने वैयक्तिक हित को समस्त समाज का हित बतलाता है। इसलिये इस अर्थ में भी कठिनाई है, क्योंकि व्यवहार में इस मत के मानने का फल यह होगा कि सरकार अपने प्रत्येक कार्य को इस आधार पर उचित बतलाने की चेष्टा करेगी कि वह यथार्थ में जनहित में है। इन कठिनाइयों को हल करने का केवल एक उपाय है। वह यह कि जनता से तात्पर्य तो समाज में बहुसंख्याको से लिया जाये और मत से तात्पर्य समस्त समाज के हित में जो राय हो उससे लिया जाये। इस प्रकार जनमत की परिभाषा यह होगी कि यह समाज में बहुसंख्याको का मत है जिसको कि श्रल्पसंख्यक भी अपने हितों के विरुद्ध न समझते हों।

लार्ड ब्राइस ने लोकमत की व्याख्या बड़े सुन्दर ढंग से की है। समाज के हित सम्बन्धी विषयों पर लोगों के कुछ विचार होते हैं। आरम्भ में वे असंगठित और अस्पष्ट रहते हैं। विषय का भली-भाँति ज्ञान न होने के कारण जनता के विचारों में अस्थिरता भी रहती है। ज्यों-ज्यों विषय पर अधिक प्रकाश पड़ता है, विचारों में परिवर्तन होता रहता है। कुछ समय के पश्चात् कुछ समस्याएँ सबको आकृष्ट कर लेती हैं। उनके सम्बन्ध में पूर्वकालीन अस्थिर और अस्पष्ट विचार आगे चलकर निश्चित रूप धारण कर लेते हैं। जनता के विचारों के इस निश्चित रूप को यदि बहुमत द्वारा निर्धारित किया गया हो लोकमत कहते हैं। सॉल्टो के अनुसार सामान्य जीवन के लिये जनता जो कुछ सोचती और चाहती है, उसे जनमत कह सकते हैं। राजनीति में जनमत केवल वही नहीं जो कुछ जनता सोचती और सार्वजनिक रूप से अभिव्यक्त करती है, वरन् वह जिसे जनता व्यवहार में प्रभावी बनाना चाहती है।<sup>3</sup>

जनमत की परम्परागत तथा वर्तमान धारणायें—१९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध और २०वीं के प्रारम्भिक वर्षों में जनमत की परम्परागत धारणा में साधारण रूप में विश्वास किया जाता था। प्रजातन्त्रात्मक दर्शन की वृद्धिपूर्ण स्वीकृति के परिणामस्वरूप जनमत के विषय में कई सामान्य निष्कर्ष माने जाते थे, जिनमें

2 "Public opinion is an opinion based on reason which aims at the welfare of the whole community."

3 Soltau, R. H., *An Introduction to Politics*, p. 197.

से मुख्य ये है—(१) जनता सार्वजनिक नीति में दिलचस्पी रखती है ; (२) जनता इस विषय में सूचित रहती है ; (३) जनता सार्वजनिक प्रश्नों पर मनन करती है और बुद्धिपूर्ण निष्कर्षों पर पहुंचती है इत्यादि । सक्षेप में, इस धारणा का आधार यह सामान्य निष्कर्ष था कि व्यक्तियों की एक महत्वपूर्ण सख्या विभिन्न महत्वपूर्ण सार्वजनिक प्रश्नों पर जनमत का निर्माण करती है और उसे प्रायः सम्पूर्ण जनता स्वीकार कर लेती है । इस धारणा की पृष्ठभूमि में यह विचार था कि जनता एक ही विचार की होती है और जनमत की पूर्वोक्त धारणा का खण्डन किया गया है । लार्ड ब्राइस अपने विख्यात ग्रन्थों (Modern Democracies and The American Commonwealth) में दीर्घ छानबीन, पर्यवेक्षण और अनुभव के आधार पर इस निष्कर्ष पर पहुंचा कि औसत नागरिक अपने दैनिक जीवन की महत्वपूर्ण बातों में सार्वजनिक नीति के प्रश्नों को बहुत नीचा स्थान देता है । उसने देखा कि जब भी वे सार्वजनिक प्रश्नों में सर्वसाधारण दिलचस्पी लेते हैं मन कुछ थोड़े से ही कार्यशील व्यक्ति अभिव्यक्त करते हैं और ऐसे ही समूह मतदान करने वाली जनता से अपने मतों को मनवा लेते हैं । जब किसी मत समूह को नागरिकों की बहुसंख्या मान लेती है तो वहीं जनमत बन जाता है ।

लॉवेल (A Lawrence Lowell) ने भी अपने ग्रन्थ (Public Opinion in War and Peace) में यह मन प्रकट किया है कि किसी भी समुदाय का एक मत नहीं होता ; बहुधा किसी भी प्रश्न पर विभिन्न मत होते हैं । किसी मत को तभी जनमत कह सकते हैं जब उसे बहुसंख्या से अधिक व्यक्ति स्वीकार कर लेते हैं । हाल में, वाल्टर लिपमैन (Lipmann) ने अपने ग्रन्थ (Public Opinion and The Phantom Public) में बताया है कि मनुष्य के राजनीतिक विचार पर्यावरण से एकत्रित मूलना से बनते हैं । परन्तु आज की पेचीदा परिस्थितियों में सूचना के लिये व्यक्ति रेडियो व समाचार-पत्र आदि स्रोतों पर निर्भर रहता है । वास्तविकता से दूर, व्यक्ति एक प्रकार से ऐसी दुनिया में रहता है जिसमें अव्याप्त सूचना के कारण उसके निर्णय (मत) कुछ विकृत होते हैं । ऐसे निर्णयों पर आधारित उसके मत एक प्रकार से 'उसके मस्तिष्क में उपजे चित्र' (the picture in his head) होते हैं, जिन्हें उसने 'स्टीरियोटाइप्स' (stereotypes) कहा है । इस प्रकार व्यक्ति सार्वजनिक प्रश्नों पर बुद्धिपूर्ण ढंग में नहीं सोचते वरन् वे तो उन्हें अपने विकृत निर्णयों (मतों) की दृष्टि से ही देखते हैं । अतः जनता में विभिन्न समूहों के सामान्य हितों के आधार पर विभिन्न मत हो सकते हैं ।<sup>4</sup>

जनमत का महत्त्व—प्रजातन्त्र शासन-प्रणाली में शासन की नीति का निर्धारण और कानूनों का निर्माण जनहित में तथा जनता की इच्छा के अनुसार होता है । आजकल के विशालकाय राज्यों में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र तो संभव है नहीं, इसीलिये प्रतिनिध्यात्मक प्रजातन्त्र का चलन है । प्रतिनिधियों और जनता में

सम्पर्क बना रहना चाहिये । सरकार का यह कर्तव्य है कि प्रत्येक महत्वपूर्ण विषय पर निर्णय करने से पूर्व जनता की इच्छा को ठीक प्रकार से जाने ; यह कार्य जनमत द्वारा ही होता है । इस विषय में एक महत्वपूर्ण बात यह है कि जनमत सदा स्थायी नहीं होता । राष्ट्र के सामने सदा ही नये-नये प्रश्न आया करते हैं, जिन पर जनता के प्रतिनिधियों को निर्णय करने होते हैं और सरकार को बहुत से नीति सम्बन्धी प्रश्न भी तय करने पड़ते हैं । इनमें से अनेक के सम्बन्ध में जनमत की धारा समयानुसार बदलती रहती है । अतः सरकार के लिये यह उचित तथा वांछनीय है कि वह ऐसे सभी परिवर्तनों से पूर्णतया अवगत रहे, क्योंकि जो शासन जनमत के विरुद्ध कार्य करता है, वह अधिक समय तक स्थाई नहीं रह सकता । प्रजातन्त्र प्रणाली में तो सरकार को जनमत का सदा ही आदर करना नितान्त आवश्यक है ।

प्रजातन्त्र में जनमत दो प्रकार से महत्वपूर्ण भान रखता है—प्रथम, चूंकि जनमत के स्वतन्त्र निर्माण के लिये उपयुक्त दशाये विद्यमान रहती है तो यह सम्पूर्ण प्रक्रिया शासकीय शक्ति में अत्यधिक वृद्धि पर रोक लगाने का काम करती है । दूसरे, चूंकि प्रायः सभी कानून जनमत पर आधारित होते हैं इसलिये जनता उनका स्वेच्छा से पालन करती है । यदि जनता के एक वर्ग या समूह को कोई कानून स्वीकार्य नहीं भी होता तो वह उसे बदलने के लिये उसके विरुद्ध शान्तिपूर्ण और वैधानिक तरीकों से जनमत बनाने का प्रयत्न करता है । गतिशील राजनीति में जनमत का महत्व इसी बात में है कि वह शासन को प्रभावित करे । समस्या यह है कि जनमत अथवा जनता के विचारों को शासन के क्षेत्र में कार्यान्वित किया जाये । प्रजातन्त्र में विभिन्न मत हो सकते हैं और प्रायः होते हैं, क्योंकि प्रत्येक समूह को अपने विचार अभिव्यक्त करने और उसके आधार पर जनमत संगठित करने की स्वतन्त्रता होती है । विभिन्न मत निर्वाचन-फल तथा विधान-मण्डन द्वारा निर्मित कानूनों में प्रकट होते हैं ।

निरंकुश शासन में जनमत का आदर नहीं होता, परन्तु आधुनिक राज्यों में निरंकुश शासन का प्रायः लोप हो गया है । तानाशाह भी आजकल जनमत को अपने साथ रखने का पूर्ण प्रयत्न करते हैं, इसी कारण ऐसे राज्यों में समाचार-पत्रों तथा जनमत निर्माण के अन्य साधनों पर विभिन्न प्रकार के उचित व अनुचित प्रतिबन्ध लगाये जाते हैं । जिन देशों में शासकगण जनमत का आदर करते हैं और जनमत के अनुकूल अपनी शासन-नीति को ढालते हैं, वहाँ बड़े-बड़े महत्वपूर्ण परिवर्तन शान्तिपूर्वक हो जाते हैं । इसके विपरीत जिस राज्य में शासक जनता की इच्छा के अनुसार शासन-नीति का निर्धारण नहीं करते, वहाँ क्रान्ति अथवा विद्रोह की सदा ही आशंका बनी रहती है । मसूर की अनेक क्रान्तियाँ ऐसी ही सरकारों के विरुद्ध हुई हैं । अस्तु, सरकार किसी भी प्रकार की हो, जनता की उपेक्षा करके अधिक स्थायी नहीं रह सकती ।

संक्षेप में, हम कह सकते हैं कि जनमत के द्वारा नागरिक के अधिकारों और उसकी स्वतन्त्रता की रक्षा होनी है। जनमत के द्वारा ही सरकार को अपनी नीतियाँ और कार्यों के विषय में जनता की प्रतिक्रिया प्रयात् विचारों और इच्छाओं का पता चलता है। जनमत सरकार के अनुचित कार्यों की आलोचना करना है और उसे जनता की मागों व निकायों से भ्रमगत कराता है। जिन देशों में जनमत का निर्माण स्वतन्त्र रूप से होता है, वहाँ सरकार स्वेच्छाचारी तथा निरंकुश नहीं बन सकती। जनमत शासन पर नियन्त्रण रखने का एक प्रमुख साधन है और यह सरकार की नीति को प्रभावित करता है। जो सरकार जनमत का आदर करती है, उसे जनता का सहयोग प्राप्त होता है। जनमत पर आधारित शासन में जनता की यह धारणा बनी रहती है कि उस पर अपना ही शासन है। इन कार्यों के प्रति-रिक्त समाज में जो विविध सगठन होते हैं वे भी जनमत में नियन्त्रित रहते हैं और वे सार्वजनिक हितों की उपेक्षा नहीं कर सकते।

अन्त में, जनमत के डर से स्वार्थी तथा बेइमान राजनीतिज्ञ सरकार को केवल अपने ही स्वार्थ साधन की मशीन नहीं बना सकते। इसलिये प्रत्येक देश में स्वतन्त्र, प्रबुद्ध जनमत होना आवश्यक है (Enlightened public opinion is the watchdog of democracy)। कुछ आलोचक जनमत की इस आधार पर आलोचना करते हैं कि जनमत न जनता है और मत (Public opinion is neither public nor opinion)। वास्तव में, किसी प्रश्न या नीति से प्रभावित होने वाले सघ या व्यक्ति समूह कुछ मत बना लेते हैं, वे उसका विभिन्न साधनों द्वारा प्रचार करते हैं और साधारण जनता उसे स्वीकार कर लेती है, यही जनमत है। इस कथन में सत्य का कुछ अंश है, किन्तु यह सच नहीं कि जनमत मिथ्या है।

जनमत के स्रोत (Sources of Public Opinion)—ऐसी विभिन्न सस्थाएँ और अभिकरण हैं जो जनमत निर्माण और उसकी अभिव्यक्ति में सहायता करते हैं। हान में ऐसी तकनीकों विकसित की गई हैं जो जनमत के स्रोतों के नमूने के रूप में कार्य करती हैं। इस प्रकार समाचार-पत्र जनमत निर्माण का साधन तथा जनमत की दशा के बारे में सूचना देने का भी साधन है। इसी प्रकार रेडियो और टेलीविजन हैं। सार्वजनिक जीवन, राजनीति, व्यवसाय आदि के नेता अपने-अपने क्षेत्र के बारे में अधिकार के साथ बोलते हैं। किसी प्रश्न पर सार्व-जनिक मत जानने (public opinion poll) का तरीका यह सम्भव बनाता है कि किसी भी महत्वपूर्ण प्रश्न पर जनमत जानने के लिये सीधे जनता तक पहुँचा जाये। जनमत निर्माण के कुछ साधन, जैसे स्कूल और कालिज, लम्बे काल के लिये जनमत को ढालते हैं, और कुछ साधन जैसे समाचार-पत्र थोड़े समय के लिये जनमत का बड़े प्रभावी ढंग से निर्माण करते हैं।

जनमत को नापना (Measuring Public opinion)—प्रजातन्त्र का सिद्धान्त यह है कि सार्वजनिक नीति के निर्धारण में जनमत का महत्वपूर्ण भाग

रहना चाहिये। अतः प्रश्न यह उठता है कि हम जनमत को कैसे जान सकते हैं। जनमत को ठीक प्रकार से नापने की तकनीक तो हाल में ही विकसित हुई है, जिनमें आधुनिक सांख्यिकीय तकनीकें और नमूने लेने की विधियाँ (sampling methods), ह्योशियारी के साथ किये गये साक्षात्कार (skilled interviews) जनमत जानने के लिये सामग्री एकत्रित करने के लिये महत्वपूर्ण है। सम्भवतया जनमत नापने के तरीकों का सबसे अधिक नाटकीय प्रयोग चुनावों के परिणामों के बारे में भविष्यवाणी करने के लिये हुआ है। परन्तु अन्य सार्वजनिक महत्व के प्रश्नों पर भी उनका प्रयोग किया जा सकता है। मतगणना (polling) की तकनीकों का विकास संयुक्त राज्य अमरीका में बड़ी तीव्र गति से हुआ है, यद्यपि अन्य देशों में भी अब उनका प्रयोग होने लगा है। पत्रिकाये भी मतगणना करने लगी है। संयुक्त राज्य अमरीका में मतगणना करने वाले समूहों में इस समय वे सबसे अधिक महत्वपूर्ण हैं—गेलप पोल (Gallup Poll), क्रॉसले पोल (Crossley Poll) और शिकेगो (National Opinion Research Centre), प्रिसटन (Office of Public Opinion Research) व मिशिगन (Survey Research Centre of the University) में जनमत सम्बन्धी अनुसन्धान केन्द्र हैं।

जनमत कैसे बनता है ? जनमत का निर्माण अपने आप नहीं हो जाता। यदि यह कहें कि यह बनाया जाता है तो अधिक ठीक होगा। लॉर्ड ब्राइस के अनुसार जनमत-निर्माण में तीन तरह के व्यक्ति भाग लेते हैं। प्रथम, वे व्यक्ति जो दत्तचित होकर सार्वजनिक कार्यों में भाग लेते हैं जैसे विधान सभाओं के सदस्य, राजनीतिक नेता, समाचार-पत्र वाले, आदि। इनका समूह जनता का एक बहुत ही छोटा अंश होता है, परन्तु वास्तव में, ये ही व्यक्ति राजनीतिक समस्याओं को समझते हैं, उनके सम्बन्ध में अपने भाषणों तथा लेखों द्वारा जनता पर प्रभाव डालते हैं और जनमत का निर्माण करते हैं। दूसरी श्रेणी में वे व्यक्ति आते हैं, जो अपने-अपने कार्य करते हुये भी राजनीतिक कार्यों में दिलचस्पी लेते हैं, सार्वजनिक प्रश्नों पर ध्यान देते तथा विचार करते हैं और निष्पक्षतापूर्वक निर्णय करने का प्रयत्न करते हैं। तीसरी श्रेणी में वे सभी शेष व्यक्ति आते हैं जो सार्वजनिक जीवन से उदासीन रहते हैं और सार्वजनिक प्रश्नों के बारे में बहुत कम पढ़ते तथा विचार करते हैं। इन लोगों की अपनी कोई राय नहीं होती। ये व्यक्ति दूसरों के मत और विचारों को सुनकर या पढ़कर अपनी राय बनाते हैं। इसमें यह स्पष्ट है कि इन तीनों प्रकार के व्यक्तियों में प्रथम और दूसरी श्रेणियों के व्यक्तियों का ही महत्व अधिक है। जिस राज्य में ऐसे व्यक्ति जितनी अधिक संख्या में होंगे वहाँ उतने ही अधिक हड़ और अच्छे जनमत का निर्माण होगा।

जनमत निर्माण और अभिव्यक्ति के साधन (Agencies of Public Opinion)—किसी भी समुदाय का अधिकतर भाग किसी भी सार्वजनिक प्रश्न के विषय में कोई स्पष्ट विचार अथवा निर्दिष्ट मत नहीं रखता। बहुसंख्यक जनता

प्रायः यह जानती है कि शासन में कहीं बड़ी कमी है, परन्तु वह कैसे दूर की जा सकती है, इसका उभे तनिक भी ध्यान नहीं होता। यह बात बहुसंख्यक जनता के विषय में सत्य है, किन्तु जनता में कुछ ऐसे व्यक्ति भी होते हैं, जिनमें आलोचनात्मक शक्ति होती है, जिनकी तीक्ष्ण आंखें सामाजिक दोषों का देखती हैं और जो उनको दूर करने के लिये उत्तम मुभाव दे सकते हैं। वास्तव में, जनमत का निर्माण इनके ही द्वारा होता है। शेष व्यक्ति तो इनके विचारों का अनुसरण करते हैं। जनमत के निर्माण में अनेक बातें सहायक होती हैं उनमें से प्रमुख का सक्षिप्त विवेचन यहाँ दिया जाना उपयुक्त होगा।

**चर्चा और गप्प (Hearsay)**—भारत जैसे देश में जहाँ शिक्षा की कमी और अज्ञान का आधिपत्य है, सार्वजनिक महत्व के सामयिक विषयों पर अधिकांश व्यक्ति जो विचार रखते हैं, उनका आधार प्रायः चर्चा और गप्प होते हैं। जब कभी सनसनीपूर्ण अफवाह फैलती है अधिकतर व्यक्ति उन्हें सच मान लेते हैं और समाचारों की सत्यता के विषय में छान-बीन करने का कोई प्रयत्न नहीं करते। बाजारों और चौपालों पर सभी प्रकार की चर्चाएँ और गप्पें सुनने को मिलती हैं। यह कहने की आवश्यकता नहीं कि इस प्रकार से व्यक्तियों को निष्कर्ष नहीं निकालने चाहिये। जहाँ तक इनके आधार पर जनमत का निर्माण होता है, वह अति दोष-पूर्ण व हानिकारक होता है।

**सार्वजनिक सभायें (Public meetings)**—जनमत को प्रभावित करने का अत्यन्त प्राचीन और आजकल सबसे अधिक प्रचलित साधन—सार्वजनिक सभा है। सार्वजनिक सभायें किसी भी वक्ता अथवा संघों द्वारा आयोजित की जाती हैं। सभा में कम या अधिक व्यक्ति वक्ताओं को सुनने के लिये इकट्ठे होते हैं, भाषण सुनने में कोई विशेष कष्ट नहीं होता वरन् कम या अधिक आनन्द आता है। प्रत्येक प्रगतिशील देश में, विशेष रूप से नगरों में, बहुधा सार्वजनिक सभायें और भाषणों का आयोजन हुआ करता है। जनतन्त्रात्मक शासन-पद्धति वाले देशों में निर्वाचनों के पूर्व गाव-गाव में चुनाव-प्रचार सम्बन्धी सभायें होती हैं। शिक्षा के प्रचार के साथ-साथ सार्वजनिक विषयों—स्थानीय, राष्ट्रीय अथवा अन्तर्राष्ट्रीय में जनता की रुचि बढ़ रही है, फलस्वरूप उनके बारे में सुनने व विचार अथवा वाद-विवाद करने के लिये सार्वजनिक सभायों का प्रयोग बहुत बढ़ता जा रहा है। भाषणों द्वारा प्रचार कार्य अधिक अच्छा होता है और उनका व्यक्तियों पर प्रभाव भी अधिक पड़ता है। सार्वजनिक सभायों में सार्वजनिक महत्व के प्रश्नों पर खुलकर विचार विमर्श होता है। ये जनता की रुचि को जाग्रत करती हैं और सर्व-साधारण को शिक्षित व्यक्तियों की अपेक्षा अधिक प्रभावित करती हैं। सभाओं द्वारा राजनीतिक नेता अपने-अपने दल की नीति, कार्यक्रम और उनके आधारभूत सिद्धान्तों को आमानी में समझा मानते हैं।

समाचार-पत्र (The Press)—सार्वजनिक भाषणों से भी कहीं अधिक प्रभावशाली साधन समाचार-पत्र है। वक्ता की आवाज कुछ सी या हजार व्यक्तियों तक ही पहुँच पाती है, समाचार-पत्रों की पहुँच लाखों व्यक्तियों तक होती है। आजकल वे इतने सस्ते हो गये हैं कि प्रत्येक व्यक्ति इच्छा होने पर उन्हें मूल ले सकता है। वर्तमान युग में समाचार-पत्रों की शक्ति बढ़ रही है और उसके लिये, सक्षेप में, ये कारण उत्तरदायी हैं—(१) प्रायः सभी देशों में मताधिकार विस्तृत होता जा रहा है और बहुत से देशों ने तो बयस्क मताधिकार प्रदान कर दिया है। (२) साक्षरता के प्रसार के साथ-साथ समाचार-पत्रों के पढ़ने वालों की सख्या तेजी से बढ़ रही है। (३) समाचार-पत्र सभी प्रकार के समाचार, लेख आदि बातें देते हैं।

समाचार-पत्रों का आक्रामक बढता ही जा रहा है, क्योंकि उनमें समाचारों के अतिरिक्त चित्र, कार्टून, पहेलियाँ, क्रॉस-वर्ड, पुस्तकों की समीक्षाएँ, खेल-कूद के समाचार और लगभग सभी प्रकार के विषयों पर रुचिपूर्ण लेख प्रकाशित होते हैं। किसी भी ऐसे समाज में जहाँ अधिकांश जनता साक्षर हो, प्रँस सार्वजनिक नीति के बारे में सूचना देने का प्रमुख माध्यम है। हाल में संयुक्त राज्य अमरीका में टेलीविजन का महत्व बहुत बढ़ा है, फिर भी तथ्य यह है कि जनमत निर्माण का प्रधान साधन समाचार-पत्र ही है। संयुक्त राज्य अमरीका में, लगभग ६ करोड़ समाचार-पत्र प्रतिदिन बिकते हैं, और उनके अतिरिक्त हजारों साप्ताहिक अश-कालिक समाचार-पत्र और पत्रिकाएँ हैं। उस देश में लगभग १८५० साप्ताहिक अश-दैनिक सस्करण निकालते हैं और ६००० के लगभग साप्ताहिक हैं। ऐतिहासिक दृष्टि से समाचार-पत्रों ने सूचना के प्रसारण पर सरकारी नियन्त्रण की जोरदार आलोचना की। यह सभी स्वीकार करते हैं कि प्रजातन्त्र में स्वतन्त्र प्रँस का होना एक अति महत्वपूर्ण आवश्यकता है। भाषण और लेखन (अर्थात् अभिव्यक्ति) की स्वतन्त्रता के बिना स्वशासन वस्तुतः असम्भव है। प्रँस की स्वतन्त्रता को बनाये रखने की तकनीकें देश-देश में भिन्न हैं। परन्तु साधारणतया यह विश्वास किया जाता है कि प्रँस पर निजी स्वामित्व और नियन्त्रण होना चाहिये। अधिकतर राज्यों के प्रकाशन में सरकारी हस्तक्षेप के विरुद्ध सार्वधानिक संरक्षण है। संयुक्त-राज्य अमरीका के सविधान में प्रथम संशोधन कहता है—'कांग्रेस कोई ऐसा कानून न बनायेगी जो भाषण या प्रँस की स्वतन्त्रता को कम करे।'

अधिकांश पाठक सम्पादकीय लेखों और टीकाओं को पढ़कर अपने मत का निर्माण कर लेते हैं। यदि सम्पादक-निष्पक्ष और सत्यप्रेमी हों और साथ ही अपने विचारों को व्यक्त करने में स्वतन्त्र हों, तो इनसे कोई विरोध हानि होने का डर नहीं, परन्तु वास्तविकता कुछ और है। अधिकतर समाचार-पत्रों के स्वामी धनी व्यक्ति होते हैं, क्योंकि सिवाय पूँजीपतियों के अन्य व्यक्ति इनको नहीं चला सकते और सम्पादकों की स्थिति उनके वैतनिक सेवकों जैसी होती है। इसी कारण अधिकतर समाचार-पत्र अनुदार पक्ष के पोषक होते हैं, क्योंकि उनके

स्वामी क्रान्तिकारी परिवर्तन नहीं चाहते। इसके अतिरिक्त कभी-कभी इनके स्वामी राजनीति में महत्वाकांक्षी होते हैं, जिसके कारण उन समाचार-पत्रों और सम्पादकीय लेखों के दोष और भी बढ़ जाते हैं। ऐसी दशाओं में ये लेख व टीकाएँ निष्पक्ष और न्यायपूर्ण न होकर केवल दलगत राजनीतिक उद्देश्यों की पूर्ति का साधन बन जाते हैं। इसका एक ही विकल्प है और वह यह कि सरकार उन्हें अपने अधिकार में ले ले। परन्तु ऐसा होने पर उनका दोष और भी अधिक बढ़ जायँगा, क्योंकि सरकार (अर्थात् सत्तारूढ़ दल) अपनी नीति और विचारों का विरोध नहीं होने देगी। इस प्रकार शासन के अत्याचारों के विरुद्ध सरकार के सबसे अधिक महत्वपूर्ण तथा प्रभावशाली साधन का अन्त हो जायेगा।

**समाचार-पत्रों का दुरुपयोग—**(१) समाचार-पत्रों में प्रकाशित लेख और विचार (तथा समाचारों के प्रकाशित होने का ढग भी) पक्षपातपूर्ण तथा एकपक्षीय होते हैं। (२) वे स्वतन्त्र विचार बनने में बाधा डालते हैं। कभी-कभी अशिक्षित पाठक समाचार-पत्रों में प्रकाशित समाचारों को पूर्णतः सत्य मान लेते हैं, इसी कारण बहुत से सम्पादक व स्वामी अपने पत्रों की शक्ति का दुरुपयोग करते हैं। पाठकों को धोखा देने अथवा अपने स्वार्थ-साधन के लिये वे नीच से नीच कार्य करते हैं। सस्ते और गन्दे समाचार-पत्र विभिन्न प्रकार के भूठे व निराधार समाचार छपा करते हैं। अनेक स्थानीय समाचार-पत्र बड़े दोषपूर्ण होते हैं, अतः अधिकशक्ति व्यक्ति उन्हें पढ़ते भी नहीं। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि साम्प्रदायिक समाचार-पत्रों ने भारत के विभाजन में बहुत बड़ा योग दिया। समाचार-पत्रों में जैसा कि फाइनेर ने कहा है : 'निष्पक्ष रूप से सत्य सूचना और सन्तुलित मत की मात्रा साधारणतया कम ही रहती है। परन्तु समाचार-पत्रों ने जनमत के ऊपर असाधारण प्राधान्य प्राप्त कर लिया है, जिसके परिणामस्वरूप समाचार पत्रों के दोष कम नहीं हुये हैं, वरन् बढ़े हैं।' (३) समाचार-पत्रों की इस आधार पर भी आलोचना की जाती है कि उनका प्रकाशन एक बड़ा व्यवसाय बन गया है; और उन पर अधिकशक्तिः पूँजीवादी वर्ग का ही स्वामित्व तथा नियन्त्रण स्थापित हो गया है। बड़े व्यवसायों और राजनीतिक दलों अथवा उनके नेताओं के बीच एक प्रकार के अनुचित सम्बन्ध स्थापित हो जाने से प्रजातन्त्र के लिये एक बड़ा खतरा पैदा हो गया है।

**चलचित्र (Cinema)—**जो कार्य समाचार-पत्र लिखित शब्दों द्वारा करते हैं, उसकी कुछ पूर्ति चलचित्रों द्वारा होती है। आजकल सिनेमा जनता के मनो-विमोद का सबसे अधिक जनप्रिय साधन है। अधिकतर चित्रों के प्रदर्शन का प्रभाव दर्शकों के नैतिक आचार और विचारों पर पड़ता है। सिनेमा के द्वारा शिक्षा तथा

5 "The amount of objectively true information and balanced opinion is, on the whole, small, and the press has acquired an extraordinary dominance over opinion, aggravating rather than correcting its defects."



प्रचार कार्य बड़ी सफलतापूर्वक होने लगे है। प्रगतिशील देशों की सरकारें अच्छे चित्रों के निर्माण में योग दे रही हैं और उनके प्रचार विभाग द्वारा अनेक उपयोगी और शिक्षापूर्ण चित्रों का निर्माण होने लगा है। भारत सरकार की ओर से विभिन्न प्रकार की डॉक्यूमेंटरी फिल्मों तथा न्यूज रोल बनाई जा रही हैं। इसके प्रदर्शन द्वारा दर्शकों को प्रभावित किया जाता है। इस प्रकार चलचित्र जनमत-के आधुनिक साधनों में से एक अति महत्वपूर्ण साधन है।

**रेडियो और टेलीविजन**—जनमत-निर्माण के आधुनिक साधनों में इसका महत्व सिनेमा से बढ़कर ही है। रेडियो द्वारा दैनिक घटनाओं के समाचार और सार्वजनिक नेताओं के विचार तथा मत लाखों व्यक्तियों तक पहुँचाये जाते हैं। सार्वजनिक वक्ताओं के भाषण, जो केवल पहले सभा में उपस्थित होने वाले व्यक्ति ही सुन सकते थे, आजकल रेडियो द्वारा जनता की बहुत बड़ी संख्या को सुनने का अवसर मिलता है। रेडियो द्वारा विभिन्न प्रकार के समाचार, मधुर गीत, रुचिपूर्ण नाटक, समाचारों और पुस्तकों की समीक्षा, वाजार भाव आदि सुनने को मिलते हैं। इस कारण रेडियो का प्रयोग दिन पर दिन बढ़ता जा रहा है, जिससे कि रेडियो अपना कार्य ठीक प्रकार से कर सके, यह अति आवश्यक है कि न तो रेडियो पर कुछ व्यक्तियों का पूर्ण नियन्त्रण हो और न ही सरकार का एकाधिकार हो। संयुक्त राज्य अमेरिका तथा अन्य प्रगतिशील देशों में रेडियो के साथ टेलीविजन का प्रयोग तेजी से बढ़ रहा है।

**पुस्तकें और पत्रिकाएँ**—जनमत-निर्माण में पुस्तकें और पत्रिकाओं का भी बड़ा योग रहता है, यद्यपि इनके पढ़ने के लिये विशेष प्रयत्न करना पड़ता है और ये केवल पढ़े-लिखे तथा कुछ व्यय करने योग्य व्यक्तियों के हाथों तक ही पहुँच पाती हैं। सार्वजनिक महत्व के विभिन्न विषयों पर पत्रिकाओं में लेख व संक्षिप्त टिप्पणियाँ निकला करती हैं। आजकल सरकार के सूचना व प्रचार-विभाग तथा विभिन्न राजनीतिक दलों और प्रकाशन एजेंसियों की ओर से सामाजिक महत्व के प्रश्नों पर अनेक छोटे-छोटे पम्फलेट प्रकाशित हुये करते हैं। इनके पढ़ने से पाठकों को विभिन्न प्रकार के सार्वजनिक प्रश्नों की आवश्यक जानकारी प्राप्त होती है, वे इनके ऊपर विचार करके अपना मत निर्धारित करते हैं, अधिक गम्भीर विद्यार्थी इन विषयों पर प्रकाशित पुस्तकों का अध्ययन करते हैं। परन्तु अधिकांश व्यक्ति पत्रिकाओं और पुस्तकों को नहीं पढ़ पाते।

**शिक्षा-संस्थाएँ**—शिक्षणालयों में बच्चों और युवकों के मस्तिष्कों को ढाला जाता है और ये ही देश के भावी नागरिक होते हैं। आधुनिक प्रगतिशील देशों के निर्माण और उन्नति में वहाँ के शिक्षित नवयुवकों ने बहुत ही महत्वपूर्ण योग दिया है। इंग्लैंड के प्रसिद्ध पब्लिक स्कूलों को जो हैरो और ईटन में स्थित हैं, अनेक ब्रिटिश राजनीतिज्ञों और सैनिक अधिकारियों को उत्पन्न करने का श्रेय प्राप्त है। स्कूलों और कॉलेजों में पढ़ाये जाने वाले विषयों—इतिहास, भूगोल, कानून,

राजनीति-शास्त्र, प्रबंधशास्त्र, दण्डन और नीतिशास्त्र आदि में जनमत-निर्माण में प्रत्यधिक सहायता मिलती है। दण्डन अनिरिक्त इन निष्ठा-गस्थाओं में प्रत्येक विषयों की परिपक्व तथा मासुक्तिक मय भी होंगे हैं, जिनके अन्वधान में विशेष योग्यता-प्राप्त विद्वानों के भाषण होते हैं और प्रत्येक विषयों पर वाद-विवाद का भी आयोजन होता है। शिक्षा के दौरान पड़े प्रभाव बहुधा घमित होंगे हैं, मतः इन गस्थाओं का जनमत-निर्माण में बड़ा महत्व है।

कलब—ये ऐसे स्थान होते हैं जहाँ बहुत में व्यक्ति खानों ममय में मतों-विनोद के लिये जाते हैं। वे घापम में विभिन्न विषयों की चर्चा करते हैं। कलबों के द्वारा सदस्यों के विचारों और मतों पर प्रभाव पड़ना है। विदेशी सामन-काल में यूरोपियनों को भारतीयों के विषय में अच्छी या बुरी जानकारी प्रपने कलबों द्वारा ही होती थी। कलबों ने मिलने-जुलने स्थान प्रत्येक सांख्यनिक होटल और रेस्टोरा है, इस सम्बन्ध में फ्रान के काफी त्वाउन और चीन के चायपर प्रतिष्ठ हैं।

धार्मिक संघ—भारत जैसे धर्म-प्रधान देश में धर्म का महत्व प्रत्यधिक है। यहाँ पर प्रायः सभी प्रकार के प्रश्नों को धार्मिक दृष्टि में देगा जाता है, इसी कारण भारत में धर्म और राजनीति का गहरा सम्बन्ध रहा है। कट्टर पण्डितों और मौलवियों का राजनीति में विशेष महत्व रहा है। धार्मिक नेताओं और सभों के प्रयत्नों के फलस्वरूप देश में माध्प्रदायिकता फनी और फूली तथा प्रत्येक सामाजिक मुधारों के मार्ग में विभिन्न प्रकार की रुकावटें पड रही हैं। धार्मिक स्थानों-मस्जिदों, मन्दिरों, गिरजों और गुरुदारों में केवल धार्मिक पूजा-पाठ ही नहीं होते वरन् धार्मिक व्यक्तियों के उपदेशों के नाम में राजनीतिक व्याख्यान भी होते हैं। मतः धार्मिक सभों का जनमत-निर्माण में महत्वपूर्ण स्थान है। मुस्लिम लीग की ओर से पाकिस्तान सम्बन्धी आन्दोलन के दिनों में मस्जिदों में प्रत्येक राजनीतिक सभायें हुआ करती थी। इन सभों में प्रकानी दल ने अपनी मांगों के सम्बन्ध में गुरुदारों का राजनीतिक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये व्यापक प्रयोग किया।

विधान सभायें—आधुनिक प्रजातन्त्र शासन-प्रणाली का आधार जनता द्वारा निर्वाचित विधान सभायें हैं, उनमें सामन की नीति, कार्यक्रम और विभिन्न प्रस्तावों और विधेयकों पर वाद-विवाद होता है। विरोधी दल के सदस्य सरकार की खुलकर आलोचना करते हैं तथा जनता की सिकायतों और कट्टों को खोलकर रखते हैं। विधायक इनके विषय में नियमित रूप से पढते रहते हैं, उन्हें देश के प्रायः सभी सांख्यनिक प्रश्नों का अच्छा ज्ञान रहना है। बहुधा सरकार की ओर से नीति-सम्बन्धी महत्वपूर्ण वक्तव्य विधान सभाओं में ही दिये जाते हैं और मन्त्रिमण्य विरोधियों की आलोचनाओं का उत्तर भी देते हैं इसी कारण विधान सभाओं का जनमत निर्माण में अति महत्वपूर्ण भाग होता है।

राजनीतिक दल—यद्यपि राजनीतिक दलों को अन्त में लिया गया है, तथापि जनमत-निर्माण व अभिव्यक्ति के साधनों में इनका स्थान सबसे अधिक

महत्वपूर्ण है। इनका उद्देश्य ही राजनीति के प्रति मतदाताओं में रुचि को बढ़ाना है। प्रत्येक राजनीतिक दल अपने सदस्यों और समर्थकों को प्रायः सभी महत्वपूर्ण राजनीतिक प्रश्नों के एक या दूसरे पक्ष में करने का प्रयत्न करता है। वैसे तो राजनीतिक दल सदैव ही क्रियाशील रहते हैं, परन्तु निर्वाचन के पूर्व तो ये विशेष रूप से क्रियाशील हो जाते हैं। प्रत्येक राजनीतिक दल का यह उद्देश्य रहता है कि वह मतदाताओं को विश्वास दिलाये कि उसकी नीति और कार्यक्रम ही सबसे अच्छा है। राजनीतिक दल अपने उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये विभिन्न उपायों का उपयोग करते हैं; उनमें से मुख्य ये हैं—सार्वजनिक सभायें, व्यक्तिगत पहुच, प्रचार साहित्य का वितरण, नारों की रचना और पोस्टरों का प्रदर्शन, जलूस निकालना और समाचार-पत्रों को प्रकाशित करना, इत्यादि।

जनमत का दुरुपयोग—समझदार व्यक्तियों को चाहिये कि वे वर्गीय अथवा साम्प्रदायिक मत को जनमत न समझ बैठें। ऊपर यह भी बताया गया है कि पूजिपति अथवा शक्तिशाली गुट आर्थिक लाभ या राजनीतिक सत्ता की प्राप्ति के लिये समाचार-पत्रों व ब्रॉडकास्टिंग कम्पनियों पर अपना नियन्त्रण व आधिपत्य जमा लेते हैं। परिणामस्वरूप सच्चे और स्वस्थ जनमत का निर्माण नहीं हो सकता। विदेशी शासन प्रचार द्वारा कुछ समय के लिये जनता को राष्ट्रीय हितों के विरुद्ध ले जा सकता है, परन्तु अन्त में सच्चे जनमत का प्रकाश में आना आवश्यक है।

स्वस्थ जनमत के लिये आवश्यक बातें—जनमत का अच्छा व स्वस्थ होना बहुत सीमा तक राजनीतिक नेताओं की बुद्धि और स्वार्थहीनता पर निर्भर करता है। सरकार की दृष्टि में प्रभावशाली जनमत प्रायः संगठित मत तथा जिन्य विशेष के सम्बन्ध में विशेष ज्ञान प्राप्त व्यक्तियों का मत है। अच्छे और स्वस्थ तथा प्रभावशाली जनमत के लिये कई बातों का होना आवश्यक है, जिनमें से गंटेले के अनुसार मुख्य निम्नलिखित हैं :

- (१) जनता शिक्षित और बुद्धिमान होनी चाहिये और उसे सार्वजनिक मामलों के विषय में सतर्क रहना चाहिये।
- (२) जनता के हितों में भाग्य होना चाहिये। जिस देश की जनता में धर्म, जाति या वर्ग के गम्भीर भेदों के कारण सार्वजनिक प्रश्नों पर साधारणतः मतैक्य नहीं होता, वहाँ पर स्वस्थ जनमत का निर्माण अति कठिन होता है। भाग्य के विभाजन के पूर्व देश में बहुत सीमा तक ऐसी ही स्थिति थी।
- (३) राष्ट्र के विभिन्न समूहों में साधारण मतभेदों के पीछे एक रूप में और राष्ट्रीय उद्देश्यों के विषय में आवश्यक रूप में सहमति होनी चाहिये। जनमत को सूचित और प्रभावित करने के साधन स्वस्थ और ईमानदार होने चाहिये तथा उनका प्रयोग जनता को धोखा देने के लिये स्वार्थ-साधन के लिये नहीं किया जाना चाहिये। मत को स्वस्थ बनाने के लिये

और सार्वजनिक प्रश्नों पर धाद-विवाद करने की स्वतन्त्रता होनी चाहिये। (१) प्रत्यगक्ष्यक समूहों को अपने मत को मभी उचित व शान्ति पूर्वक ढंग में व्यक्त करने की स्वतन्त्रता होनी चाहिये, क्योंकि स्वस्थ जनमत का निर्माण तभी हो सकता है जबकि सभी प्रकार के मतों के व्यक्त करने की स्वतन्त्रता हो। तानाशाही के अन्तर्गत इन प्रकार की कोई स्वतन्त्रता नहीं होती, फलस्वरूप वहाँ सच्चे जनमत का निर्माण नहीं हो पाता। परन्तु देशों में भी बहुत सीमा तक ऐसी स्थिति होनी है। (५) परन्तु बहुमक्ष्यक जनता की दृष्टि यदि वह स्पष्ट रूप से व्यक्त की गई हो और न्यायपूर्ण हो, प्रत्यगक्ष्यक समूहों को मान लेनी चाहिये, जब तक उनका अपना मत दूसरों को मान्य न हो जाये। (६) अन्त में, राजनीतिक दलों का आधार साम्प्रदायिक भ्रयवा यर्थाय हित नहीं होने चाहिये। ऐसे दल जनमत को बहुत ही विचलित बनाते हैं। विदेशी शासन-काल में साम्प्रदायिक दलों के कारण ही भारत का विभाजन हुआ। सभी तक अपने देश में बहुत सी बाते नहीं पाई जाती, जनी कारण सच्चा व स्वस्थ जनमत बनाने में अनेक बाधाएँ व कठिनाइयाँ आती हैं। इन बाधाओं को दूर करना सरकार व शिक्षित व्यक्तियों का कर्तव्य है।<sup>१०</sup>

उपरोक्त विवेचन के आधार पर हम कह सकते हैं कि स्वस्थ जनमत के निर्माण में बड़ी बाधाएँ अप्रतिष्ठित हैं—(१) निरक्षरता; (२) दलपथी समाचार-पत्र; (३) नागरिक जीवन के प्रति उदासीनता, (४) गलत आधारों पर राजनीतिक दलों का निर्माण; (५) बुरी शिक्षा प्रणाली; और (६) निर्धनता। लोकमत की श्रेष्ठता तीन बातों पर निर्भर करती है। पहली बात यह है कि लोकमत के निर्धारण में जनता ने सद्बुद्धि से काम लिया है या नहीं?; दूसरी यह है कि उसमें सहिष्णुता की भावना है अथवा नहीं?; और तीसरी यह कि उसके निर्धारण में अधिक से अधिक व्यक्तियों ने भाग लिया है अथवा नहीं? इन तीनों बातों के बिना लोकमत का ठीक-ठीक निर्धारण नहीं हो सकता।

## २. भारत में जनमत

भारत की वर्तमान राजनीतिक परिस्थितियों में जनमत का ठीक प्रकार से पता लगाना अथवा उसका पादचात्य आधुनिक नापने के तरीकों से विश्लेषण करना कठिन कार्य है। अनेक सार्वजनिक महत्व के प्रश्नों पर जनमत का निर्धारण होता है। परन्तु उसका पर्यवेक्षण निर्भर रहने योग्य नहीं हो सकता। इसका कारण यह है कि 'भारतीय अनेक स्तरों पर और अनेक दिशाओं में विभिन्न उग्र समूहों में विभाजित है, अतः वे अनेक विषयों के बारे में स्पष्ट और निश्चित मत नहीं रख सकते। ऐसे विषयों के बारे में जिनका सम्बन्ध प्रतिदिन के जीवन से नहीं जनता के जो मत

होते हैं वे साधारणतया बुद्धिवादियों के एक छोटे समूह के मत होते हैं। इस विषय में पापर का निम्नलिखित कथन ध्यान देने योग्य है :

मयुक्त राज्य अमरीका में समाचार-पत्र के सम्पादकीय लेखों, रेडियो व टेलीविजन टिप्पणों कर्नाओं, ट्रेड यूनियनों, ऐच्छिक मधों और पत्र लिखने वाली जनता के मध्य भारत में कठिनाई से ही कोई चीज है। भारत में जनता की बहुत बड़ी मस्या निरक्षर है और भौगोलिक दृष्टि में अधिक ग्रंथ में समाज से पृथक् रहती है; सांस्कृतिक ग्रंथ में, अधिकतर जनता अपने ही जगत में रहती है। मिवाय बहुत ही धुधले नकारात्मक तरीके के, जनता का उन लोगों पर बहुत कम प्रभाव पड़ता है जो राजनीतिक निर्णय करते हैं। दूसरी ओर भारतीय राजनीति को भारतीयता का रूप देने की कुछ प्रवृत्ति दिखाई देती है। विशेष रूप में प्रादेशिक और राज्यीय स्तरों पर, परन्तु यहाँ पर भारतीय जनसाधारण धीमी गति में राजनीति में अन्तर्ग्रस्त तथा सवाक् होने जा रहे हैं। परन्तु यहाँ भी, राजनीतिक क्षितिज मकुचिन है और परम्परागत अभिवृत्तियों अधिक स्पष्ट दिखाई पड़ती हैं। यहाँ पर कोई भी धार्मिक कट्टरता और सामाजिक रूढ़िवादिता, सरकार का व्यापक सन्देह, अकर्मव्यता का भारी बोझ देख सकता है।<sup>१०</sup>

परन्तु अब उपरोक्त स्थिति तेजी में बदल रही है। देश में साक्षरता का काफी गति से प्रसार हुआ है और जनमत निर्माण के विभिन्न साधनों का भी विकास हुआ है। अतएव अब भारत में जनमत प्रभावशाली होता जा रहा है। उसकी समय-समय पर अस्पष्ट जनता द्वारा समझित मागों में अभिव्यक्ति होती रहती है। उदाहरण के लिए, भाषायी राज्यों के निर्माण का प्रश्न जनमत के जोरदार रूप में प्रकट होने पर ही निश्चित हुआ, विशेष रूप से दक्षिण भारत में हिन्दी का विरोध शिक्षा संस्थाओं में अधिक प्रभावशाली रहा है। गोआ के प्रश्न पर पुर्तगाल सरकार के विरुद्ध जनसाधारण के सत्याग्रह आन्दोलन का महत्वपूर्ण प्रभाव पडा। देश की आन्तरिक व बंदेशिक नीति के अनेक महत्वपूर्ण प्रश्नों पर केन्द्रीय सरकार के निर्णय जनमत की अभिव्यक्ति से कम या अधिक मात्रा में निर्णित हुये हैं। यह बात राज्यीय सरकार और स्थानीय शासन की मस्याओं के बारे में और भी अधिक मात्रा में सच है। भारत-चीन सीमा विवाद, कश्मीर के प्रश्न, पाकिस्तान, मयुक्त राज्य अमरीका व सोवियत संघ आदि देशों के साथ सम्बन्धों के बारे में भारत सरकार पर जनमत का प्रभाव पडा है, जैसा कि एक जनप्रिय शासन में होना आवश्यक और वाछनीय है।

भारत में जनमत निर्माण में पूर्वगामी संवर्धन में वर्णित प्रायः सभी साधनों का महत्वपूर्ण योग है। फिर भी उनमें सबसे महत्वपूर्ण साधन राजनीतिक दल

दबाव अथवा हित समूह और समाचार-पत्र हैं। राजनीतिक दल इस प्रयोजन के लिये साहित्य वितरण, सार्वजनिक सभायें, प्रदर्शनों का आयोजन और चुनाव अभियान आदि उपायों का प्रयोग करते हैं।

जनमत के निर्माण में अ-राजनीतिक संगठन, व्यक्ति और अन्य बातें भी योग देती हैं। इस प्रकार भूदान यज्ञ आन्दोलन, असहदीय तकनीके यथा उपवास एवं सत्याग्रह और आचार्य विनोबा भावे व श्री जयप्रकाश नारायण जैसे पक्ष-विहीन राजनीति व सर्वोदय विचारधारा के पक्के समर्थकों तथा उनके अनुयायियों, जगद्गुरु शंकराचार्य व स्वामी करपात्री जी जैसे धार्मिक नेताओं व मूलवियों का भारत के राजनीतिक जीवन पर बड़ा भारी प्रभाव रहा है। वास्तव में भारतीय जीवन के इन अ-राजनीतिक पहलुओं का देश की राजनीति और जनमत निर्माण में महत्वपूर्ण भाग रहा है।

देश में व्यापक निरक्षरता और निर्धनता, भौगोलिक दूरियाँ, भारतीय जीवन के स्थानीय नमूनों आदि के कारण सभी प्रकार के संचार साधनों का विकास नहीं हो पाया है। जन-साधारण से संचार के हेतु पाश्चात्य देशों जैसे विकसित माध्यमों का भारत में विकास कठिनाई और देरी से ही हो सकेगा। अभी तक केवल आकाशवाणी के अतिरिक्त और कोई रेडियो व्यवस्था नहीं है और टेलीविजन के तो गिने-चुने ही स्टेशन बन पाये हैं। अखिल भारतीय रेडियो (आकाशवाणी) का एक उल्लेखनीय दोष यह है कि उस पर सरकार का पूर्ण नियन्त्रण है। अभी तक केन्द्र में एक ही दल की सरकार रही है और आगे की वर्तमान व्यवस्था के अन्तर्गत सरकार व आकाशवाणी के बीच अब जैसा ही सम्बन्ध रहेगा। वर्तमान व्यवस्था में विरोधी राजनीतिक दलों की आकाशवाणी की नीति और कार्यक्रमों से विरोध होना स्वाभाविक है। अपने देश में संयुक्त राज्य अमरीका की भाँति निजी उद्यमों के रूप में कई रेडियो व्यवस्थाएँ तो कायम करना सुगम न होगा; परन्तु वर्तमान व्यवस्था के दोष को दूर करने के उद्देश्य से, ब्रिटेन की भाँति, रेडियो व्यवस्था पर नियन्त्रण हेतु एक स्वायत्तता प्राप्त निगम स्थापित करना आवश्यक और वाछनीय प्रतीत होता है।

### ३. भारत में समाचार-पत्र (प्रेस)

प्रँस स्वातंत्र्य—मानव अधिकारियों की घोषणा (Declaration of the Rights of Nov., 1789) और मानव अधिकारों की सर्वव्यापी घोषणा (Universal Declaration of Human Rights, 1948) दोनों में ही प्रँस की स्वतन्त्रता के महत्व को मान्यता प्रदान की गई है। परन्तु इन घोषणाओं में प्रगणित अधिकार न्यायालयों द्वारा समर्थनीय (justiciable) नहीं है। प्रँस की स्वतन्त्रता की गारंटी और उसे न्यायालयों द्वारा लागू करने की व्यवस्था के लिये और संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान के प्रथम संशोधन को दिया जाता है। भारतीय संविधान निर्माताओं ने अमरीकी अधिकार-पत्र (Bill of Rights)

से महत्वपूर्ण प्रेरणा और मार्गदर्शन ग्रहण किया। परन्तु भारत के संविधान में प्रेस की स्वतन्त्रता का पृथक से उल्लेख नहीं है; इसे भाषण और अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता में ही निहित किया गया है। अनुच्छेद ९ में वर्णित स्वातंत्र्य अधिकार निम्न प्रकार है :

(१) सब नागरिकों को (क) वाक्-स्वातंत्र्य और अभिव्यक्ति स्वातंत्र्य का अधिकार होगा। (२) खंड (१) के उपखंड (क) की कोई बात उक्त उपखंड द्वारा किये गये अधिकारों के प्रयोग पर राज्य की सुरक्षा, विदेशी राज्यों के साथ मैत्रीपूर्ण सम्बन्धों, सार्वजनिक व्यवस्था, शिष्टाचार या सदाचार के हितों में या न्यायालय-प्रवृत्त, मानहानि या अपराध उद्दीपन के सम्बन्ध में युक्तियुक्त निर्वन्धन (reasonable restrictions) जहाँ तक कोई विधि लगाती हो वहाँ तक उसके प्रयोग पर प्रभाव, अथवा वैसे निर्वन्धन लगाने वाली कोई विधि बनाने में राज्य के लिये कोई रुकावट, न डालेगी।

जिस समय देश ने स्वतन्त्रता प्राप्त की, समाचार-पत्र सुदूर तक विकसित रूप में जकड़े हुये थे। अखबारी कागज पर नियंत्रण आदेश के कारण पत्रों को पत्र निकालना सरल न था। भारत रक्षा कानून की वादों के कारण पत्रों में पूर्ववत् अडगा डाले हुई थी। किसी भी पत्र से जनमत बनाने का नकार और पत्र का डिक्लेरेशन लेना आसान न था। इसलिए पत्रों को विकसित करने के लिये विदेश से छपाई का सामान मिलना कठिन हो गया था। इसी कारण प्रमुख समाचार समिति 'एशोसिएटेड प्रेस' रायटर के अध्यक्ष के नेतृत्व में विदेशी प्रेस भी भारत की ओर आस लगाये वंटा था। १९४६ में विदेशी प्रेस के केन्द्रीय मंत्रिमण्डल में प्रवेश किया और शीघ्र ही भारत की प्रेस में इसके हटते ही पत्रों को जैसे साँस लेने का अधिकार मिलेगा, वैसे ही प्रेस की प्रवृत्ति एकाएक बढ़ती 'दिखाई दी। प्रेस को विकसित करने के लिये तत्काल ध्यान दिया। सरदार पटेल ने, जो प्रेस को विकसित करने के लिये प्रयत्न थे, निर्णय किया कि विदेशी कम्पनियों को प्रेस को विकसित करने के लिये को बाध्य किया कि वह अपना कारोबार के लिये विदेशी कम्पनियों को लाने के प्रकार 'प्रेस ट्रस्ट आफ इण्डिया' को विकसित करने के लिये प्रयत्न करें। प्रेस भी तार की लाइन देने से इनकार करने के लिये प्रेस को विकसित करने के लिये को टेलीप्रिटर लगाने की मुविधा प्रेस को विकसित करने के लिये प्रयत्न करने के लिये लाइन लगाई।

कुछ समय बाद नागरिकों के लिये प्रेस को विकसित करने के लिये आज देश के करीब ६५० प्रेसों के लिये प्रेस को विकसित करने के लिये सरकार ने हिन्दी का प्रमुख प्रेस को विकसित करने के लिये प्रयत्न करने के लिये

'हिन्दुस्तान टाइम्स', 'टाइम्स ऑफ इण्डिया', 'हिन्दू', 'धर्मतवाजार पत्रिका', 'स्टेट्समैन', 'हिन्दुस्तान स्टेट्स', 'इण्डियन एक्सप्रेस' आदि पत्र अपने दिल्ली, बम्बई, मद्रास, कलकत्ता तथा प्रयाग कार्यालयों में टेलीप्रिंटर्स में सम्बद्ध हैं। यह सारी प्रगति स्वाधीनता के पश्चात् हुई है। इस समय भारत में सैकड़ों समाचार-पत्र हैं, जिनमें से अधिकतर दैनिक और साप्ताहिक हैं। वे हिन्दी, अंग्रेजी तथा विभिन्न प्रादेशिक भाषाओं में प्रकाशित होते हैं। चूँकि समाचार-पत्रों का विशेष रूप में शहरों की शिक्षित जनता के लिये निकाला जाता है। अधिकतर प्रभावशाली समाचार-पत्र मुख्यतः अंग्रेजी में ही प्रकाशित होते हैं। इनमें ऐसे अच्छे समाचार-पत्र सम्मिलित हैं जैसे हिन्दू (मद्रास), टाइम्स ऑफ इण्डिया (बम्बई और दिल्ली) स्टेट्समैन (कलकत्ता और नई दिल्ली), धर्मतवाजार पत्रिका (कलकत्ता और इलाहाबाद), हिन्दुस्तान टाइम्स (नई दिल्ली) और इण्डियन एक्सप्रेस, जो कि देश के चार भिन्न स्थानों से प्रकाशित होता है। परन्तु किसी भी भारतीय समाचार-पत्र की एक लाख से बहुत अधिक प्रतियाँ प्रति दिन नहीं बिकती, जबकि उनमें से अधिकतर की प्रतियाँ बहुत कम बिकती हैं। परन्तु उनकी पहुँच कहीं अधिक बड़ी सख्या में पाठकों तक होती है, गाँव या वाचनालय में एक ही प्रति के सुनने या पढ़ने वाले बहुत से व्यक्ति होते हैं। अधिकतर भारतीय समाचार-पत्रों का दृष्टिकोण राजनीतिक है और उनमें से अधिक अच्छे समाचार-पत्र राष्ट्रीय व अन्तर्राष्ट्रीय घटनाओं और समाचारों के विषय में सूचना और टिप्पणियाँ देते हैं। बहुधा लम्बे और कड़े-कड़े सम्पादकीय लेख उनकी एक सामान्य विशेषता हैं, परन्तु भारत में राजनीतिक समाचारदाता एवं टीकाकार कम हैं और जो हैं वे भी सरकारी नीतियों, नेताओं व समाचार-पत्रों के स्वामियों के दबाव में लिखते हैं।

असकालिक पत्रिकाओं की सख्या भारत में काफी बड़ी है, परन्तु सिवाय कुछ फिल्म पत्रिकाओं के उनके खरीदारों की सख्या बहुत छोटी है। अंग्रेजी में अच्छे स्तर की कुछ पत्रिकाएँ ये हैं—ईस्टर्न इकॉनॉमिस्ट, (नई दिल्ली), दी इकॉनॉमिक वीकली (बम्बई), इण्डिया क्वार्टरली, (इण्डियन कौंसिल ऑफ वॉर्ड्स अफेयर्स, नई दिल्ली), इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन (इण्डियन इन्स्टीट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, नई दिल्ली), मॉडर्न रिव्यू (मासिक, कलकत्ता), इण्डियन रिव्यू (मासिक, मद्रास)। हिन्दी में अधिक अच्छी और जन-प्रिय पत्रिकाओं में हम धर्मयुग, साप्ताहिक हिन्दुस्तान, ज्ञानोदय (मासिक, कलकत्ता) को गिन सकते हैं। प्रायः सभी प्रादेशिक भाषाओं में दैनिक समाचार-पत्रों के अतिरिक्त अनेक अच्छी साप्ताहिक, मासिक, त्रै-मासिक पत्रिकाएँ प्रकाशित होती हैं। राज्य सरकारें व स्थानीय निगमों आदि गजट या अशकालिक समाचार-पत्र प्रकाशित करती हैं।



नियोजित आर्थिक उन्नति के परिणामस्वरूप शिक्षा-प्रसार और जीवन-मान में सुधार हुआ है। इस तथा अभिव्यक्ति-स्वातंत्र्य के कारण पढ़ने वालों की संख्या में निरन्तर वृद्धि हो रही है। समाचार-पत्रों और पत्रिकाओं का प्रयोजन केवल समाचारों को फैलाना नहीं है, परन्तु साथ में विविध दृष्टिकोणों को भी पाठकों के सामने रखना है। देश के प्रायः प्रत्येक भाषायी प्रदेश या क्षेत्र में सार्वजनिक महत्व के किसी भी प्रश्न के विभिन्न पहलुओं के पक्ष और विपक्ष में लिखने वाले समाचार-पत्र अथवा पत्रिकाएँ देखी जा सकती हैं। समाचार-पत्रों की जितनी अधिक संख्या होगी, उतने ही अधिक भिन्न मतों की अभिव्यक्ति होगी, जो अपने निरन्तर प्रभाव से जन-मत का निर्माण करते हैं। आज के भारत में प्रजातन्त्रात्मक पद्धति की आधारभूत बातों में यह प्रक्रिया एक महत्वपूर्ण स्थान रखती है।

यदि समाचार-पत्रों व पत्रिकाओं की प्रतियों में संख्या की वृद्धि देश में साक्षरता व राजनीतिक चेतना की वृद्धि की सूचक है, तो इस प्रकार की वृद्धि आज के भारत में स्पष्ट दिखाई पड़ती है। नये-नये समाचार-पत्र और पत्रिकाएँ प्रतिवर्ष निकलते हैं, क्योंकि पढ़ने वालों की भाँग बढ़ती जाती है। इस बात का प्रमाण समाचार-पत्रों के रजिस्ट्रार की वार्षिक रिपोर्ट (Annual report of India's Registrar of newspapers) है। सन् १९६५ की दसवीं वार्षिक रिपोर्ट के अनुसार उस वर्ष देश की ४३ भाषाओं में ७,६०६ समाचार-पत्र व पत्रिकाएँ थीं। उस वर्ष में उनके प्रसारण में ५.५ प्रतिशत की वृद्धि हुई। जिन समाचार-पत्रों के प्रसारण के आंकड़े प्राप्त हो सके, उनके प्रसारण की कुल संख्या १९६५ में २१७ करोड़ थी। रिपोर्ट के अनुसार ७,६०६ की कुल संख्या में ५२५ दैनिक और ४९ अर्द्ध-साप्ताहिक अथवा त्रै-साप्ताहिक थे; उनके अतिरिक्त २,११९ समाचार-पत्र व पत्रिकाएँ दूसरी श्रेणी (non-included category) में थीं, जिनमें बाजार-रिपोर्टें और अन्य प्रकार की पत्रिकाएँ (publicity-journals house organs, etc.) सम्मिलित थीं। १९६५ के कुल प्रसारण में, अंग्रेजी समाचार-पत्रों का सबसे अधिक प्रसारण ५६ लाख था, उनके बाद हिन्दी का ३९ लाख, तमिल का २५ लाख, और मलयालम का १५ लाख था। वर्ष के दौरान कुल प्रसारण में लगभग ५२ लाख अथवा २९.२ प्रतिशत दैनिक समाचार-पत्रों का भाग रहा। सन् १९६५ के अन्त में दैनिक समाचार-पत्रों की संख्या ५२५ थी, जो प्रमुख भाषाओं में इस प्रकार विभाजित थी—हिन्दी १४८, उर्दू ७३, अंग्रेजी ५६, मराठी ४३ और मलयालम ४०। १ लाख से ऊपर प्रसारण वाले दैनिक समाचार-पत्रों की कुल संख्या १३ थी। कुल ५२५ दैनिक समाचार-पत्रों में से १११ दिल्ली, कलकत्ता, बम्बई और मद्रास चार बड़े नगरों से प्रकाशित होते थे। केन्द्रीय और राज्य सरकारों ने कुल ३९६ पत्रिकाएँ प्रकाशित कीं और उनका प्रसारण कुल का लगभग ३.३ प्रतिशत रहा।

प्रेस रजिस्ट्रार की रिपोर्ट में यह भी बताया गया है कि १९६५ में प्राये से अधिक समाचार-पत्रों पर व्यक्तियों का स्वामित्व था। १९६५ के अन्त में तीन प्रमुख भारतीय समाचार देने वाले अभिकरण और आठ विशिष्ट सिन्डीकेट (feature syndicate) थे। समाचार देने वाले अभिकरणों (news agencies) में प्रेस ट्रस्ट ऑफ इण्डिया (PTI) के ३८३ चन्देदार थे, हिन्दुस्तान समाचार के ६८ और तीसरी (UNI) के ६२। विशिष्ट सिन्डीकेटों ने ६०० समाचार-पत्रों को प्रकाशन सामग्री दी।

## भारत में प्रजातांत्रिक नियोजन

### १. प्रजातन्त्र, समाजवाद और नियोजन

भारत ने प्रजातन्त्रात्मक पद्धति को सौच-समझकर अपनाया है। सन् १९६४ से तो देश के प्रधान सत्तारूढ़ दल कांग्रेस ने 'प्रजातन्त्रात्मक समाजवाद' (Democratic Socialism) का ध्येय स्वीकार किया है। वास्तव में समाजवाद ध्येय है, जिसे प्रजातन्त्रात्मक तरीकों में प्राप्त करना है और उनमें नियोजन का स्थान प्रमुख है। चूंकि कुछ व्यक्ति अभी तक प्रजातन्त्र, समाजवाद और नियोजन में असंगति देखते हैं, अतः इन तीनों के आपसी सम्बन्धों के महत्वपूर्ण पहलुओं का यहाँ पर, संक्षेप में, विवेचन करना उपयुक्त होगा। बहुत समय तक प्रजातन्त्र को केवल मात्र शासन का ही एक रूप समझा गया; परन्तु अब सच्चे प्रजातन्त्र का अर्थ उसका राजनीतिक रूप ही नहीं बरन् सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों में भी प्रजातन्त्र है। श्री जय प्रकाश नारायण का कथन है :

प्रजातन्त्र केवल राजनीतिक अधिकारों और शासन में जनता के भाग का ही प्रश्न नहीं है। प्रथम विश्व-युद्ध के समय में, प्रजातन्त्र का अर्थ वृद्धि-पूर्ण मात्रा में सामाजिक और आर्थिक न्याय, सम अवसर और औद्योगिक प्रजातन्त्र है।<sup>1</sup>

अधिकतर व्यक्ति इस मत को स्वीकार करेंगे कि स्वतन्त्रता और समता प्रजातन्त्र के दो स्तम्भ हैं। विभिन्न प्रकार की राजनीतिक स्वतन्त्रताएँ और अधिकार यथा शासन में भाग लेने का अधिकार प्रजातन्त्रात्मक शासन की मानी हुई पूर्व-दशाये हैं। परन्तु आज के युग में ऐसी शासन पद्धति सफल नहीं हो सकती यदि राज्य के कार्यक्षेत्र के बारे में नकारात्मक उदारवादी धारणा (negative liberal conception) को मानकर राज्य जनताधारण की आर्थिक मांगों की पूर्ति के लिये प्रयत्न न करे। अतः यह एक निर्विवाद न्याय है कि आर्थिक स्वतन्त्रता और समता उतने ही महत्वपूर्ण हैं जितने कि राजनीतिक स्वतन्त्रता और समता। जबकि आर्थिक स्वतन्त्रता का अर्थ काम पाने का अधिकार और आवश्यकताओं की पूर्ति

1 Att. 'Problems of Democracy,' N. I. Patrika, Aug 15, 1961.

न होने से उत्पन्न चिन्ताओं के मुक्त समझा जाता है, आर्थिक समता का अर्थ सभी के लिये अवसर की समता (equality of opportunity) है।

इस तथ्य को स्वीकार किया जाना चाहिये कि राजनीतिक प्रजातन्त्र आर्थिक प्रजातन्त्र के बिना अर्थहीन है और आर्थिक प्रजातन्त्र ही समाजवाद है। दूसरे शब्दों में, समाजवाद प्रजातन्त्र का आवश्यक परिणाम है, परन्तु समाजवाद का रूप प्रजातन्त्रात्मक होना जरूरी है। अतः यह आवश्यक है कि प्रजातन्त्र और समाजवाद को मिलाकर ऐसी पद्धति का विकास किया जाये जो पूँजीवाद और साम्यवाद दोनों ही से श्रेष्ठतर हो। जबकि प्रजातन्त्र का अधिक बल राजनीतिक स्वतन्त्रता और समता पर है, समाजवाद आर्थिक स्वतन्त्रता और समता पर अधिक बल देता है। यहाँ यह भी स्पष्ट कर देना उचित होगा कि समाजवाद व्यक्तित्व (individuality) का दमन नहीं करता, वास्तव में, यह तो असह्य व्यक्तियों को आर्थिक और सांस्कृतिक बन्धनों से छुटकारा दिलाता है। एटली के निम्नलिखित कथन से हम पूर्णतया सहमत हैं।

समाजवाद का उद्देश्य व्यक्ति को अधिक स्वतन्त्रता प्रदान करना है...। मेरा निष्कर्ष यह है कि समाजवाद के अन्तर्गत पुरुष और स्त्रियाँ कम नहीं बरन् अधिक स्वतन्त्र होंगे। स्वतन्त्रता का रूप अधिक व्यापक होगा। कठोर एकरूपता को धोपने का प्रयत्न न किया जायेगा।<sup>2</sup>

अब यह प्रश्न उठता है कि क्या प्रजातन्त्र और नियोजन साथ-साथ चल सकते हैं? इस प्रश्न का उत्तर देने से पूर्व यह बताना आवश्यक है कि नियोजन क्या है और नियोजन क्यों आवश्यक है? नियोजन एक प्रकार की प्रक्रिया अथवा तकनीक (technique) है।<sup>3</sup> इसका अर्थ यह है कि अभीष्ट फल की प्राप्ति के लिये समुचित साधनों को अपनाया जाये, इसमें साधारण उद्देश्य भी निहित रहता है। नियोजन प्रक्रिया जीवन की भाँति गतिशील है। बदलती हुई परिस्थितियों व दशाओं के अनुकूल निर्धारित योजना में समय-समय पर सुधार करने आवश्यक हैं। वास्तव में नियोजन का प्रयोजन यह है कि जहाँ तक व्यावहारिक हो सके राज्य (व्यक्ति व समूह) द्वारा किये जाने वाले कार्यों को अच्छी प्रकार सोच-समझकर निर्धारित करे और फिर उसकी पूर्ति के लिये सभी आवश्यक और उचित पन उठाये। संक्षेप में, नियोजन भविष्य के विषय में परिस्थिति के अनुसार बदलने वाला बुद्धिपूर्ण विचार है। विभिन्न लेखकों के अनुसार नियोजन के लिये निम्नलिखित पणों को उठाना आवश्यक है :

2 Alice, C. R. On 'Labour Party in Perspective' in Morris, W. (ed.) *Challenge of Socialism*, pp. 264-67.

3 "Planning is, strictly a process with its associated techniques. It is a method of arriving at some desired results. It implies a general objective."  
H. S. Perann

See Waldo, D. (ed.) *Ideas and Issues in Public Administration*, p. 366.

(१) साधारण प्रशासको द्वारा प्रभावी नियोजन के हेतु पूर्ण और स्पष्ट ध्येय का निर्धारण, (२) साधारण प्रशासको द्वारा उस ध्येय की प्राप्ति के लिये नीति का निर्धारण, किन्तु ध्येय और नीति दोनों पर विधानमण्डल की स्वीकृति प्राप्त होनी चाहिये । (३) ध्येय की प्राप्ति के लिये निर्धारित नीति के अधीन प्राविधिक मार्गों व साधनों का निर्धारण । (४) अगला पग नियोजन के लिये नियोजन (Planning for planning) है, जिसका अर्थ है निदिष्ट ध्येय (५ या ७ वर्षीय योजना) को उप-ध्येयों यथा वार्षिक योजनाओं में विभक्त करना, जिससे कि प्रतिवर्ष के लिये निदिष्ट ध्येय की प्राप्ति के लिये आवश्यक कार्यों व दायित्वों को विभिन्न अभिकरणों, विभागों आदि को सौंप दिया जाये । (५) नियोजन के अन्तर्गत किये गये प्रयत्नों में परिणामों को ठीक-ठीक नापने की व्यवस्था । सक्षेप में अच्छी योजना में ये लक्षण होने चाहिये (अ) स्पष्टतया पारिभाषित उद्देश्य, उद्देश्य की प्राप्ति के लिये आवश्यक साधन व उपाय, (इ) आवश्यकता के अनुसार नमनीय होना, (ई) सन्तुलित होना और (उ) व्यवहारिकता अर्थात् जिसे पूर्ण अथवा प्राप्त किया जा सके ।

नियोजन के महत्व और उपयोगिता के विषय में आज अधिक मतभेद नहीं है । अधिकतर विचारवान् व्यक्ति यह मानते कि सामाजिक समता व आर्थिक न्याय पर आधारित अच्छे समाज का निर्माण आज की जटिल दशा में बिना बुद्धि-पूर्ण नियोजन के सम्भव नहीं । आर्थिक कार्यों का केन्द्रीभूत नियन्त्रण नियोजन में निहित है जो जनवरी के मतानुसार दो कारणों से अधिक अच्छा तरीका है । प्रथम, व्यक्तिगत पूँजीवादी आर्थिक व्यवस्था में प्रत्येक व्यक्ति अथवा समूह केवल अपने ही आर्थिक लाभ का ध्यान रखता है । दूसरे, नियोजित नीति के अभाव में प्रजातन्त्र पद्धति में विशेष हितों का प्रतिनिधित्व करने वाले दबाव समूहों (pressure group) का शासन पर अनुचित दबाव पड़ता रहता है, जबकि नियोजन द्वारा सम्पूर्ण समुदाय के हितों का ध्यान रखते हुये एक निदिष्ट ध्येय और उसकी प्राप्ति के लिये निर्धारित नीति को अपनाया जाता है ।<sup>4</sup> प्रजातान्त्रिक समाजवादियों के अनुसार भी नियोजन का दूसरा महत्व है : प्रथम, अधिक न्यायपूर्ण समाज की ओर स्थायी प्रगति की एक अति आवश्यक राजनैतिक शर्त यह है कि उद्योगों पर नियन्त्रण समाज का हो । दूसरे, अधिक कुशल आर्थिक व्यवस्था की स्थापना के लिये भी नियोजन अति आवश्यक है, क्योंकि ऐसी ही व्यवस्था में तेजी, मन्दी व अभाव आदि के दोषों को दूर किया जा सकता है । इन्हीं कारणों से स्वतन्त्र भारत के कर्णधारों ने देश के पुनर्निर्माण व जनता की समृद्धि के लिये नियोजन को अपनाया है ।

भी कुछ व्यक्ति ऐसा सोचते हैं कि आर्थिक नियोजन (economic planning) का परिणाम अधिनायक शाही की स्थापना है, अर्थात् प्रजातन्त्र अथवा वैयक्तिक स्वतन्त्रता, व नियोजन में परस्पर विरोध है। इस विचार का सर्वश्रेष्ठ प्रतिनिधि प्रो० हायेक है जिसने 'दासता का मार्ग' ग्रन्थ लिखा है। उसकी युक्तियों का सार सक्षेप में निम्न प्रकार है

नियोजक एक योजना के अनुसार सम्पूर्ण-आर्थिक कार्यों पर केन्द्रीय नियन्त्रण की माँग करते हैं। वे ही यह निर्धारित करते हैं कि समाज के प्रसाधनों को विशिष्ट उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये किस प्रकार निर्देशित किया जाये। प्रजातन्त्रात्मक विधानमण्डल जनता के आदेश (mandate) को पूरा न कर सकने पर जनता में प्रजातन्त्रात्मक सस्थाओं के प्रति अवश्य ही असन्तोष उत्पन्न करेंगे। संसदों को अकुशल व वात घडने वाले स्थानों के रूप में समझा जायेगा, किन्तु यह विचार कि नियोजन आवश्यक है जनता की इस माँग को मुहड़ बनाता जायेगा कि सरकार या कोई एक व्यक्ति सम्पूर्ण उत्तरदायित्व और शक्तियाँ सम्भाल ले।<sup>5</sup>

यहाँ पर इस विषय में केवल इतना ही कहना पर्याप्त होगा कि यह विचार अब पुराना हो गया है। नियोजन का अर्थ पूर्ण नियोजन (total planning) से नहीं, जिसमें कि जनता की स्वतन्त्रता का अन्त हो जाता है और सभी को एक नमूने पर ढाला जाता है। वास्तविक तथ्य तो यह है कि आज प्रायः हम सभी नियोजन में विश्वास करने लगे हैं। सोवियत संघ व चीन ही नहीं वरन् संयुक्त राज्य अमरीका व ब्रिटेन जैसे पूँजीवादी देशों ने भी काफी समय से नियोजन को अपनाया है। संयुक्त राज्य अमरीका ने सन् १९३६ में एक राष्ट्रीय साधन नियोजन बोर्ड (National Resources Planning Board) की स्थापना की थी और ब्रिटेन में मजदूर दल तो एक प्रकार से नियोजन में विश्वास रखने वाला दल है, जो वहाँ पर समाजवादी व्यवस्था की स्थापना करना चाहता है। देखने में नियोजन से व्यक्तियों की स्वतन्त्रता कम होती है, क्योंकि राज्य उनके अनेक कार्यों में हस्तक्षेप करता है, परन्तु वास्तव में किसी भी देश की सर्वसाधारण बहुसंख्यक जनता को मन्ची स्वतन्त्रता (अर्थात् अच्छा जीवन बिताने की आवश्यक दशाओं व सुविधायें) केवल नियोजित समाज में ही प्राप्त हो सकती है। अतः नियोजन व्यक्तियों की स्वतन्त्रता का विरोधी नहीं है।

यह विचार भी भ्रमपूर्ण है कि प्रजातन्त्रात्मक पद्धति के द्वारा नियोजित समाज के ध्येय पर पहुँचना कठिन है। ऐंसे व्यक्तियों से, जो यह मानते हैं कि नियोजन प्रजातन्त्र और स्वतन्त्रता का विरोधी है, पिफतर कहता है :

प्रजातन्त्र तो नियोजन के लिए एक आवश्यक शर्त है, यह नियोजन का दीर्घकालीन सहकारी है, क्योंकि नियोजन के लिए यह आवश्यक है कि नियोजन सर्वसाधारण जनता का विश्वास प्राप्त करके आगे बढ़े, परिणामस्वरूप जब योजनाओं को अन्तिम रूप से स्वीकार तथा कार्यान्वित किया जाता है तो उन्हें जन-साधारण की सहमति की मुहूर्त शक्ति प्राप्त रहती है।<sup>6</sup>

चार्ल्स ई० मेरियम ने भी उपरोक्त मत का जोरदार समर्थन करते हुए कहा है—इस निष्कर्ष पर पहुँचने के बजाये कि प्रजातन्त्र योजना का प्रबन्ध नहीं कर सकता, हम जानते हैं कि सच बात इनके विपरीत है, प्रजातन्त्रात्मक समुदाय नियोजन व योजना के प्रबन्ध के लिये सर्वोत्तम व्यवस्था है। आजकल नियोजन व प्रबन्ध की कुशलता की चावी सहयोग है और सहयोग तब सबसे अधिक मात्रा में मिलता है जबकि सर्वसाधारण के कल्याण की योजनाओं में सर्वसाधारण का परामर्श प्राप्त किया जाता है।

भारत में नियोजन की आवश्यकता और उपयुक्तता के विषय में श्री मोरारजी देसाई ने कुछ ही समय पूर्व कहा था।

एक अति आवश्यक अर्थ में नियोजन उपलब्ध साधनों के अधिक ध्यानपूर्ण उपयोग से अधिक और कुछ नहीं है। ग्रन्थ तरीकों की अपेक्षा यह विकास की तीव्रतर गति को अधिक मुनिश्चित बनाता है। यह ठीक ही कहा गया है कि औद्योगिक देशों ने जो कुछ एक शताब्दी में प्राप्त किया, हम परिस्थितियाँ विवश कर रही हैं कि हम उसे दो या तीन दशियों में ही प्राप्त करें। हम इसकी प्राप्ति किस प्रकार कर सकेंगे, यदि हम अपनी बचत और निवेशों (investments) की दर में वृद्धि न कर सकें और उनका नियोजन द्वारा अधिक से अधिक कुशलतापूर्वक प्रयोग न कर सकें।<sup>7</sup>

आज के विश्व में नियोजन ने स्थानीय, राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय सभी स्तरों पर महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त कर लिया है। अब तो यह कथन सर्वथा सच है—‘अब हम सभी आयोजक हैं’ (we are all planners now) ; व्यक्तिवाद और राज्य द्वारा आर्थिक क्षेत्र में हस्तक्षेप न करने की नीति (policy of laissez faire) का युग बीत चुका है ; और प्रायः सभी प्रगतिशील राज्यों ने कल्याणकारी राज्य (Welfare State) अथवा सामाजिक सेवा के राज्य (Social Service State) का ध्येय अपनाया है। प्रजातन्त्रात्मक शासन पद्धति को सच्चे प्रजातन्त्र का रूप देने के लिये ऐसा करना आवश्यक हो गया है। प्रजातन्त्र की सफलता के

6 Pfiffner, J. M., *Public Administration*, p. 200.

7 Art., *Inevitability of Democratic Socialism*, *Indian Express*, Nov. 17, 1966.

लिये नियोजन का अपनाया जाना अति आवश्यक है। प्रायः सभी अदिकतित देश नियोजन पद्धति के द्वारा ही आर्थिक विकास की दिशा में बढ़ रहे हैं, और अपनी जनता के जीवन-स्तर को उठाने का कठिन प्रयास कर रहे हैं।

यह सच है कि नियोजन अपने वर्तमान रूप में समाजवाद के अधिक निकट आ गया है, किन्तु नियोजन का प्रयोग पूँजीवादी देश में भी किया जा सकता है; क्योंकि नियोजन की तकनीक का प्रयोग तो किसी भी प्रकार के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये हो सकता है। परन्तु यह स्पष्ट है कि आर्थिक नियोजन का लक्ष्य समाजवाद और प्रजातन्त्र के ध्येयो—समता और स्वतन्त्रता—को प्राप्त करना है। हम विश्वास करते हैं कि जब तक सविधान का रूप प्रजातन्त्रात्मक रहता है, तब तक राजनीतिक और नागरिक स्वतन्त्रताएँ कायम रहती हैं। दूसरे शब्दों में, विरोधी नेता और दल सरकार की नीतियों व कार्यक्रमों की विधान मण्डल के भीतर और बाहर खुलकर आलोचना कर सकते हैं तथा शासन की नीतियों व सत्तारूढ़ दल को बदलने के लिए वैधानिक आन्दोलन भी कर सकते हैं। जब तक विभिन्न प्रकार की स्वतन्त्रताएँ सुरक्षित रहनी हैं, तब तक सर्वाधिकारवाद अथवा अधिनायकवाद उत्पन्न नहीं हो सकता। शुम्पीटर का यह मत है कि नियोजन अर्थ-व्यवस्था और राजनीतिक स्वतन्त्रता पूर्णतया संगत है।<sup>8</sup>

## २. भारत में नियोजन

भारत में प्रजातन्त्रात्मक गणतन्त्र (Democratic Republic) की स्थापना हुई है। सविधान की प्रस्तावना में इन लक्ष्यों को समाविष्ट किया गया है : सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय, विचार, अभिव्यक्ति, विश्वास और पूजा की स्वतन्त्रता, पद और अवसर की समता, और बन्धुता। भारत के सविधान में किसी विशिष्ट अर्थ-व्यवस्था को स्थान नहीं दिया गया है और न ही नागरिकों को किसी प्रकार के आर्थिक अधिकार प्रदान किये गये हैं। इस कमी की कुछ सीमा तक पूर्ति सविधान में प्रगणित राजनीति के निदेशक सिद्धान्तों द्वारा की गई है। इस सम्बन्ध में उपयुक्त प्राविधान निम्नलिखित है :

राज्य अपनी नीति का विशेषतया ऐसा मचालन करेगा कि मुनिश्चित रूप से (क) समान रूप से नर और नारी सभी नागरिकों को जीविका के पर्याप्त साधन प्राप्त करने का अधिकार हो; (ख) समुदाय की भौतिक सम्पत्ति का स्वामित्व इस प्रकार बँटा हो कि जिससे सामूहिक हित का सर्वोत्तम रूप में साधन हो; (ग) आर्थिक व्यवस्था इस प्रकार चले कि जिससे धन और उत्पादन साधनों का सर्वसाधारण के लिये अहितकारी केन्द्रण न हो; (घ) श्रमिक पुरुषों और स्त्रियों का स्वास्थ्य और शक्ति तथा बालकों की मुकुमार अवस्था का दुरुपयोग न हो तथा



आर्थिक आवश्यकता से विवश होकर नागरिकों को ऐसे रोजगारों में न जाना पड़े जो उनकी आयु या शक्ति के अनुकूल न हों; (ड) शैशव और किशोर अवस्था का शोषण से तथा नैतिक और आर्थिक परित्याग से संरक्षण हो। (अनुच्छेद ३६)।

राज्य अपनी आर्थिक सामर्थ्य और विकास की सीमाओं के भीतर काम पाने के, शिक्षा पाने के तथा बेकारी, बुढ़ापा, बीमारी और अंग हानि तथा अक्त अनई अभाव की दशाओं में सार्वजनिक सहायता पाने के, अधिकार को प्राप्त कराने का कार्यसाधक उपबन्ध करेगा। (अनुच्छेद-४१)। राज्य काम की यथोचित और मानवोचित दशाओं को सुनिश्चित करने के लिए तथा प्रमूति सहायता के लिये उपबन्ध करेगा। (अनुच्छेद-४२)। उपयुक्त विधान या आर्थिक संघठन द्वारा, अथवा और किसी दूसरे प्रकार से राज्य कृषि के, उद्योग के या अन्य प्रकार के सब श्रमिकों को काम, निर्वाह-मजूरी, शिष्ट-जीवन-स्तर, तथा अवकाश का सम्पूर्ण उपभोग सुनिश्चित करने वाली काम की दशाये तथा सामाजिक व सांस्कृतिक अवसर प्राप्त कराने का प्रयास करेगा और विशेष रूप में ग्रामों में कुटीर उद्योगों को वैयक्तिक अथवा सहकारी आधार पर बढ़ाने का प्रयास करेगा। (अनुच्छेद ४३)।

उपरोक्त निदेशक सिद्धान्तों की पूर्ति के लिये भारत सरकार (और राज्य सरकारों) ने कल्याणकारी राज्य का ध्येय स्वीकार किया है। उसकी प्राप्ति के लिये अपनाया गया तरीका नियोजन का है। इसी उद्देश्य को ध्यान में रखकर भारत सरकार ने स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद ही नियोजन पद्धति को अपनाया। वास्तव में, नियोजित अर्थव्यवस्था की दिशा में कुछ कार्यवाही स्वतन्त्रता प्राप्ति से पूर्व ही की जा चुकी थी। अतएव हम खण्ड में हम अब तक हुये नियोजन के विकास का संक्षेप में, विवेचन करेंगे।

भारत में नियोजन की कहानी का आरम्भ सन् १९३५ के भारतीय शासन अधिनियम के अन्तर्गत बने जनप्रिय मन्त्रिमण्डलों के निर्माण से हुआ। उस समय ८ प्रांतों में कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल बने। कांग्रेस ने सभी मन्त्रिमण्डलों का ठीक मार्ग प्रदर्शन करने के उद्देश्य से एक राष्ट्रीय नियोजन समिति विठाई, जिसके प्रधान जवाहरलाल नेहरू थे। इस समिति ने कुछ प्रारम्भिक कार्य किया, किन्तु युद्ध में भाग लेने के प्रश्न पर कांग्रेसी मन्त्रिमण्डलों ने त्याग-पत्र दे दिये और इस समिति का कार्य भी स्थिर पड़ गया। द्वितीय विश्व-युद्ध के दौरान भारतीय उद्योगों का स्वभावतः विकास हुआ, किन्तु अनेक आवश्यक वस्तुओं का अभाव बढ़ा। उन वर्षों में देश के कुछ प्रख्यात उद्योगपतियों ने एक योजना बनाई जो 'बम्बई योजना' के नाम से प्रसिद्ध हुई। किन्तु नियोजन की दिशा में किये गये ये प्रारम्भिक अ-सरकारी प्रयत्न केवल कागज तक ही सीमित रहे। स्वतन्त्रता-प्राप्ति के उपरान्त जवाहरलाल

नेहरू के नेतृत्व में नियोजन एक लोकप्रिय नारा बन गया। उनकी प्रेरणा और प्रयत्नों से भारत सरकार ने नियोजन आयोग नियुक्त किया, जिसने प्रथम पंचवर्षीय योजना तैयार की। उस योजना को सदन ने सन् १९५१-५२ में स्वीकार किया और उसे लागू किया गया। प्रथम योजना के कई लक्ष्य पूर्ण हुये और कुछ वस्तुओं के उत्पादन तथा विकास में उत्साहपूर्ण सफलता मिली। उससे उत्साहित होकर नियोजन आयोग ने दूसरी और तीसरी पंचवर्षीय योजनाये तैयार की।

भारत की प्रथम और द्वितीय पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्र (public sector) में अर्थात् केन्द्र तथा राज्यों की सरकारों द्वारा विभिन्न प्रकार के विकास कार्यों पर व्यय के लिये रखी गई धनराशि क्रमशः २,४०० और ४,८०० करोड़ रु० थी। इसके अतिरिक्त निजी क्षेत्र (private sector) में अर्थात् उद्योगपतियों द्वारा लगभग इससे आधी पूंजी लगायी जानी थी। तीसरी पंचवर्षीय योजना की रिपोर्ट में जिसे ७ अगस्त १९६१ को सदन के सामने पेश किया गया था, निम्नलिखित ५ मुख्य उद्देश्य स्वीकार किये गये हैं :

(१) राष्ट्रीय आय में प्रतिवर्ष ५ प्रतिशत से अधिक वृद्धि हो; और धन इस प्रकार लगाया जाये कि बाद में आने वाली योजनाओं के काल में भी विकास की यही गति बनी रहे, (२) खाद्य पदार्थों में देश स्वनिर्भर बने और खेती की पैदावार को उद्योगों व निर्यात की आवश्यकताओं के अनुसार बढ़ाया जाये; (३) फौलाद, रासायनिक उद्योग, ईंधन और शक्ति आदि आधारभूत उद्योगों (basic industries) का विस्तार किया जाये और मशीन बनाने के कारखाने खोले जाये, जिससे कि आगे के १० वर्ष में होने वाले औद्योगीकरण की आवश्यकताओं को अपने ही साधनों से पूरा किया जा सके; (४) जिस सीमा तक सम्भव हो सके देश के मानव-शक्ति साधनों (man-power resources) का अधिक से अधिक प्रयोग किया जाये और काम दिलावे वाले अवसरों में सारपूर्ण विस्तार किया जाये; और (५) प्रगतिशील आधार पर अधिक अवसर की समता को स्थापित किया जाये, आय व धन वितरण के बीच विषमताओं को कम किया जाये और आर्थिक शक्ति का सम वितरण हो।

तीसरी पंचवर्षीय योजना के दौरान सार्वजनिक क्षेत्र में कुल वित्तीय साधनों का अनुमान ७,५०० करोड़ रु० था, जिसमें से केन्द्र व राज्यों द्वारा लगभग आधे-आधे साधन जुटाने थे। इनके अतिरिक्त निजी क्षेत्र में लगभग ४,३०० करोड़ रुपये लगाये जाने थे। सार्वजनिक क्षेत्र में विभिन्न विकास कार्यों पर व्यय की जाने वाली राशि अग्रलिखित थी।

(करोड़ों में)

कृषि और सामुदायिक विकास	१,०६८
सिंचाई—बड़ी और मध्यम योजनाएँ	६१०
शक्ति	११२
ग्रामीण और लघु उद्योग	२६४
संगठित उद्योग और खनिज	२,५२०
परिवहन और संचार	१,४८६
सामाजिक सेवाएँ और विविध	१,२००
इन्वेन्टरीज	२००
<b>योग</b>	<b>७,१००</b>

लोकमभा द्वारा योजना पर विचार किये जाने का प्रस्ताव पेश करते हुए प्रधानमंत्री नेहरू ने कहा था : 'ये सभी आर्थिक विकास और सामाजिक परिवर्तन आदि विभिन्न आधारभूत बातों (basic factors) पर निर्भर करते हैं। यदि विश्व में युद्ध के कारण व्यापक नाश हो तो उसके साथ हमारी योजना भी अधिकांशतः नष्ट हो जायेगी। यदि भारत से हमारा ध्यान हट जाये—हम विभिन्न प्रश्नों को लेकर आपस में लड़ते रहे—तो भी नियोजन कार्य को हानि पहुँचेगी और भारत के भविष्य को भी हानि पहुँचेगी।' विभिन्न प्रश्नों पर आपसी झगड़ों के कारण तो विकास-कार्य को कुछ हानि पहुँच ही रही थी, अक्तूबर १९६२ में भारतीय प्रदेश पर चीनी आक्रमण ने भारत के विकास कार्यो को बहुत बड़ा धक्का लगाया। यद्यपि हमारे नेता विकास-कार्यो को जारी रखने पर दृढ-निश्चित रहे, फिर भी यह स्वाभाविक ही था कि देश के अधिकांश साधनों का प्रयोग प्रतिरक्षा के लिए अधिक अच्छी तैयारी पर हुआ।

तीसरी पंचवर्षीय योजना का एक प्रमुख लक्ष्य जनसंख्या की वृद्धि को काफी लम्बे काल तक स्थिर बनाये रखना था उसका दूसरा मुख्य लक्ष्य यह सुनिश्चित करना था कि देश की अर्थव्यवस्था विदेशों से प्राप्त आर्थिक सहायता पर अपनी निर्भरता को काफी मात्रा में कम करदे। अतएव यह स्पष्ट है कि नियोजन के लक्ष्य अपने विस्तार में सीमित है, अर्थात् भारत में नियोजन सोवियत मध्य व चीन की भाँति पूर्ण नहीं है।

चौथी पंचवर्षीय योजना<sup>१</sup> का प्रारूप तैयार करते हुए अग्रलिखित बातों को ध्यान में रखा गया— (१) आत्मनिर्भरता की यथाशीघ्र प्राप्ति को सुनिश्चित बनाने के लिए कृषि की ऐसी सभी सम्भव योजनाओं को उच्चतम प्राथमिकता दी

१ जो पंचवर्षीय योजना पहले तैयार की गई थी विभिन्न कठिनाइयों के कारण उसे कार्यान्वित न किया जा सका। अब नये ढंग से पंचवर्षीय योजना तैयार की जा रही है।

जायेगी जिनका प्रयोजन निर्यात को प्रोत्साहन देना और आयात का स्थानापन्न होना हो; (२) मूल्यों की स्थिरता को सुनिश्चित बनाने के हेतु मुद्रा स्फीति के सभी कारणों को रोकने और घाटे की व्यवस्था से बचने के लिए प्रभावी पग उठाये जायेंगे; (३) ग्रामीण जनसंख्या की आय बढ़ाने और खाद्य पदार्थों व कृषि की कच्ची सामग्री की पूर्ति में वृद्धि करने के लिये, कृषि-उत्पादन को अधिक से अधिक करने के हेतु सभी सम्भव प्रयत्न किये जायेंगे; (४) जनसंख्या की वृद्धि को सीमित करने और जनता के अधिक अच्छे जीवन-स्तर को सुनिश्चित बनाने के प्रयोजन से परिवार नियोजन कार्यक्रम को देशव्यापी पैमाने पर कार्यान्वित करने के लिए सभी सम्भव पग उठाये जायेंगे, (५) मानवी साधनों के विकास के लिए, सामाजिक सेवाओं के क्षेत्र में सारपूर्ण अतिरिक्त सुविधाओं की व्यवस्था की जायेगी, विशेष-रूप से ग्रामीण क्षेत्रों में और उत्पादन बढ़ाने की दिशा में इनका पुनः द्विस्थापन किया जायेगा; इत्यादि। चौथी पंचवर्षीय योजना के प्रारूप की रूपरेखा में 'समाज-वादी समाज की ओर' (Towards a Socialist Society) शीर्षक के अन्तर्गत कहा गया।

(५३) इन दायित्वों और अधिकारों के प्रयोग तथा शासन के विभिन्न स्तरों पर प्रतिनिधिक संस्थाओं की स्थापना द्वारा सम नागरिकता का विकास हो रहा है; (५४) नियोजित अर्थ-व्यवस्था के विकास द्वारा अर्थव्यवस्था और समाज की परिरेखाएँ बदल रही हैं। पुरानी संरचना को एकदम नहीं बदला गया। उसे प्रजातन्त्रात्मक प्रक्रिया तथा विकास के जोर के अन्तर्गत बदला जा रहा है। भौतिक और मानवी साधनों के विकास का प्रयोजनमय ढंग से अनुसरण किया जा रहा है। (५७) यदि विकास कार्यक्रमों का परिणाम नये अनुत्पन्नों और असमताओं को बढ़ाना नहीं है, तो नये पहल और दृढ़-निश्चित प्रयत्नों के लिये दो मुख्य दिशाएँ हैं। (६०) समाजवाद में यह बात निहित है कि विचार और व्यवहार के प्रचलित ढंगों में उग्रगामी परिवर्तन हो। यह आधुनिकता, समता, बुद्धिवादिता और मानवता के लोकाचार को खोजता है। चौथी पंचवर्षीय योजना में सम्मिलित उत्पादन, शिक्षा और कल्याण के विभिन्न कार्यक्रम अर्थात: ऐसे नये वातावरण की रचना करने में सहायता दे सकेंगे। समाजवाद के बारे में सच्चाई की परीक्षा इस बात में होगी कि प्रत्येक नागरिक में यह विश्वास पैदा करने का प्रयत्न किया होने वाले लाभों में भी भागीदार है, जिनमें त्याग और फल दोनों ही निहित हैं। इस प्रकार समाजवाद जितना राष्ट्रीय ध्येय है, उतना ही कार्यात्मक शक्ति भी है।

यह एक माना हुआ तथ्य है कि भारत प्रथम देश है जिसमें प्रजातन्त्रात्मक नियोजन को इतने बड़े पैमाने पर लागू किया गया है। पंचवर्षीय योजनाओं को तैयार करने का उत्तरदायित्व आयोजन आयोग (Planning Commission) पर है, जिसमें मध्य सरकार के कुछ मंत्री, योग्य विधायक और अनुभवी प्रशासक सदस्य रहे हैं। अभी तक इसका सभापति प्रधान मंत्री है। परन्तु उपसभापति मंत्री के स्थान पर एक विद्वान अर्थशास्त्री को बनाया गया है। अपने कठिन कार्य को करने में आयोग अनेक विशेषज्ञ निकायों में सहायता लेता है। इनके अनिरीक्त एक राष्ट्रीय विकास परिषद् (National Development Council) भी है, जिसमें प्रधान मंत्री और सभी राज्यों के मुख्य मंत्री सदस्य हैं। इसी के द्वारा सपात्मक संविधान के कारण उत्पन्न कठिनाइयों के हल करने का प्रयत्न किया जाता है। राज्यीय स्तर पर नियोजन बोर्डों और जिना स्तर पर नियोजन समितियाँ कायम की गई हैं। हाल में ही जारी की गई लोकतन्त्रात्मक विकेंद्रीकरण (Democratic Decentralization) की योजना का प्रयोजन ग्राम पंचायतों और विकास खण्डों के स्तर पर पंचायत (या क्षेत्रीय) समितियों को वास्तविक सत्ता का हस्तांतरण करना है। ये स्थापित मस्यारों अपने अपने अधिकार क्षेत्रों के अन्तर्गत क्षेत्रों के लिये विकास योजनाओं के निर्माण में प्रभावी रूप में भाग लेंगे। योजनाओं को कार्यान्वित करने का उत्तरदायित्व भी अधिकांश में इन्हीं पर रहेगा। इस प्रकार जहाँ तक योजनाओं के निर्माण और कार्यान्वयन का सम्बन्ध है, भारतीय नियोजन तन्त्र प्रजातन्त्रात्मक है।

स्वतंत्रता के बाद से ही, भारतीय नियोजित विकास का मार्गदर्शन निम्न-लिखित दो मुख्य उद्देश्यों ने किया है— प्रजातन्त्रात्मक उपायों द्वारा तेजी से विस्तीर्ण होने वाली और औद्योगिकीय दृष्टि से प्रगतिशील अर्थव्यवस्था का निर्माण तथा न्याय पर आधारित सामाजिक व्यवस्था, जो कि प्रत्येक नागरिक को सम अवसर प्रदान करे।<sup>10</sup> उसी योजना के पैरा ७ में कहा गया है, 'भारत की पंच-वर्षीय योजनाओं की यह आधार भूत-पूर्वधारणा है कि प्रजातन्त्र और व्यापक आधार पर जनता के भाग द्वारा, समाजवादी रेखाओं पर विकास से द्रुतगामी आर्थिक विकास और रोजगार के विस्तार, आय धन के वितरण में विषमताओं की कमी, आर्थिक शक्ति के केन्द्रीयकरण को रोकने, तथा स्वतन्त्र व सम समाज के मूल्यों और अभिवृत्तियों की रचना की प्राप्ति हो सकेगी।

तीसरी पंच-वर्षीय योजना के अध्याय १८ में, जिसका शीर्षक 'जनता का सहयोग भाग' है, जनता के सहयोग और भाग के महत्व के बारे में कहा गया था—(१) अपनी योजनाओं की सफलता के लिए जनता के सहयोग को आवश्यक दशा के रूप में स्वीकार किया गया है। (२) प्रजातन्त्र के सन्दर्भ में, प्रशासन उसी मात्रा में प्रभावी होता है जिसमें कि वह दिन-प्रति-दिन के कार्य—संचालन में

जनता के सहयोग और समर्थन पर आधारित रहता है। इसी विषय पर चौबीस-वर्षीय योजना के प्रारूप में कहा गया—‘सामाजिक और आर्थिक विकास अवश्य ही सरकारी और गैर-सरकारी अभिकरणों के बीच एक सहकार प्रयत्न होना चाहिए।’ यह स्वीकार किया जाता है कि योजना के कार्यान्वयन में, जनता का समर्थन, आवश्यक मात्रा में प्राप्त न किया जा सका। सामुदायिक कार्यक्रमों की पूर्ति में ऐच्छिक संगठन एक महत्वपूर्ण भाग रखते हैं। जन-सहयोग की योजनाओं के लिए योजना में १० करोड़ ६० की व्यवस्था की गई, इनमें वे बातें सम्मिलित थी—प्लानिंग फोरम, राष्ट्रीय उपभोक्ता सेवा, अनुसन्धान और प्रशिक्षण की पथदर्शी पीरयोजनाएँ, ऐच्छिक संगठनों और श्रमिक सहकारी समितियों की निर्माण-कार्य सेवा, शहरी सामुदायिक विकास, सांस्कृतिक शिक्षा और जन-साधारण से संचार, इत्यादि।

भारत में प्रजातन्त्र और समाजवाद को मिलाने का प्रयत्न किया गया है और ऐसा प्रयत्न अभी जारी है। इसी उद्देश्य से प्रजातन्त्रात्मक समाजवाद के ध्येय को अपनाया गया है, जिसे प्रजातन्त्रात्मक नियोजन द्वारा ही प्राप्त करना है। इस सम्बन्ध में एक अति महत्वपूर्ण तथ्य, यह है कि हम अपने देश में ‘समाजवादी समाज’ की स्थापना करना चाहते हैं न कि समाजवादी राज्य की। यह भी ध्यान देने की बात है कि अतिविकसित देश में उग्रगामी परिवर्तन अथवा सुधार सरकारी कार्यों द्वारा ही लाये जा सकते हैं। अतः ऐसे देश के लिए नियोजन तन्त्र का होना एक अविनाशक आवश्यकता है। भारत में नियोजनतन्त्र का निर्धारण चार बातों को ध्यान में रखकर किया गया है— (१) सघातक मविधान, (२) प्रजातन्त्रात्मक शासन पद्धति, (३) मिश्रित अर्थव्यवस्था, और (४) समाजवाद का ध्येय।

प्रजातन्त्रात्मक शासन पद्धति की एक महत्वपूर्ण पूर्व-धारणा यह है कि उसमें कई राजनीतिक दलों का अस्तित्व होता है, जिनकी विचारधाराएँ भिन्न-भिन्न होती हैं। इस कारण से नियोजन को दल-गत राजनीति से ऊपर उठाना सम्भव नहीं है। इन्डियन नेशनल कांग्रेस जो अब तक केन्द्र तथा राज्यों में प्रधान सत्तारूढ़ पार्टी रही है, प्रजातन्त्रात्मक नियोजन में पक्का विश्वास करती है। उसी ने नियोजन पद्धति द्वारा प्रजातन्त्रात्मक समाजवाद का ध्येय देश को दिया है। सभी वाम पथी दल नियोजन का अनुमोदन करते हैं परन्तु उनकी पहुँच भिन्न-भिन्न है। भारत के साम्यवादी दल का विश्वास पूर्ण-नियोजन (Total Planning) में है और भारत के वर्तमान नियोजन के प्रति इसका विरोध विचारधारा के मतभेद पर आधारित है। इसके मतानुसार सत्तारूढ़ दल (कांग्रेस) समझौते की नीति से घटा है, इसीलिए यह एकाधिकारियों को रोकने तथा पूँजीवाद की जड़ को काटने वाले निश्चित पगों को उठाने में विफल रहा है। प्रजा समाजवादी दल और संयुक्त समाजवादी दल दोनों ही नियोजन का समर्थन करते हैं, यद्यपि वे कांग्रेस की आलोचना करते हैं। प्रजा समाजवादी दल नियोजन के विकेंद्रीकरण पर बल देता

हैं और वंको व वीमा व्यवसाय का राष्ट्रीयकरण चाहता है। इन दोनों दलों के वारे में दो तथ्य उल्लेखनीय हैं— (१) ये साम्यवादी दल के प्रति समझौता न करने का रुख अपनाये हुए हैं, और (२) ये कांग्रेस के कार्यक्रम को अशत स्वीकार करते हैं और कांग्रेस से क्षीण सहमति रखते हैं।<sup>11</sup>

भारतीय जन सघ राष्ट्र के साधनों का अधिक से अधिक तथा कम से कम समय में उपयोग करने के लिए नियोजन की आवश्यकता को स्वीकार करता है। परन्तु इसका विश्वास है कि 'कोई भी ऐसी आर्थिक योजना, जो राजनीतिक स्वतन्त्रता, प्रजातन्त्र और भारतीय सस्कृति के स्थायी मूल्यों के मूलभूत मिद्धान्तों के विरुद्ध जाने वाली हो, राष्ट्र को स्वीकार्य नहीं हो सकती।'<sup>12</sup> इसका उद्देश्य आर्थिक प्रजातन्त्र की स्थापना है, जिसमें सभी को विकास के लिए सम अवसर मिलें और किमी प्रकार के शोषण के लिए सम्भावना न रहे। जनसघ ने चौथी योजना का प्रारूप स्वीकार नहीं किया, इसके मतानुसार यह आकार में अत्यधिक बड़ी, कार्यान्विति की तकनीकों में पुरानी और अवास्तविक है। जनसघ लघु परियोजनाओं की बड़ी योजना, स्वदेशी की भावना, मुद्दब प्रतिरक्षा, आधारभूत आवश्यकताओं की गारन्टी, असमताओं को कम करने और मिश्रित अर्थव्यवस्था पर जोर देता है।

ऐसा एक मात्र दल, जो समाजवाद के ध्येय और नियोजन-पद्धति का पूर्ण-तया विरोधी है, स्वतन्त्र पार्टी है। यह पचवर्षीय योजनाओं की नीति और ढंगों से अपने को अलग रखे हुए है, क्योंकि इसके मत में वे नियोजन की सर्वाधिकारवादी धारणा पर आधारित है। ३० जुलाई १९६० को 'स्वराज्य' में प्रकाशित एक वक्तव्य में, जिसका शीर्षक 'स्वतन्त्रता के द्वारा समृद्धि की ओर' (To Prosperity through Freedom) था, पार्टी की नियोजन सम्बन्धी नीति का वर्णन किया गया, जबकि पार्टी ने सर्वाधिकारवादी कार्यक्रम पर आधारित केन्द्रीयकृत और अत्यधिक भारी नियोजन के ढंग को अस्वीकृत किया, इसने सविधान की सीमाओं के भीतर उसके द्वारा प्रत्याभूत स्वतन्त्रता में कमी किये बिना नियोजन के लिए स्वीकृति दी।

### ३. मूल्यांकन

हाल में नियोजन की बड़ी आलोचना हुई है, विशेष रूप से इस आधार पर कि तीसरी योजना के काल में निर्धारित लक्ष्यो और उपलब्धियों के बाँच बहुत अन्तर अथवा कनिया रही है। अतएव हमे नियोजन की प्रगति पर एक विहंगम दृष्टि डालनी चाहिए। प्रथम योजना मुख्यतः 'कृषि और सिंचाई' योजना थी और

11 नियोजन के प्रति विभिन्न दलों के दृष्टिकोण के विषय में उनके चुनाव घोषणा-पत्रों को अध्याय १४ और १५ में देखिए।

12 *Bhartiya Jan Sangh, Principles and Politics, p. 28.*

काफी बड़ी मात्रा में सफल रही, जहाँ तक कि उसको प्रयोजन अर्थव्यवस्था का पुनः स्थापन तथा विकास को स्थायित्व के साथ प्रोत्साहन देना था। दूसरी योजना को १९७६ तक के विकास की दृष्टि से कार्यान्वित किया गया था और इसका जोर 'उद्योगों व परिवहन' के विकास पर था। उसकी कार्यान्विति असन्तोषप्रद नहीं थी। तीसरी योजना 'कृषि और औद्योगिक योजना' थी। अनेक पर्यवेक्षकों के अनुसार तीसरी योजना के लक्ष्यों और उपलब्धियों को अवलोकन से एक निराशाजनक चित्र सामने आता है। उससे पता चलता है कि १९६४-६५ को छोड़कर कृषि-पैदावार में कोई वृद्धि नहीं हुई और औद्योगिक उत्पादन निर्धारित लक्ष्यों में बहुत कम रहा। राष्ट्रीय आय केवल १२ प्रतिशत बढ़ी, जो कि प्रति व्यक्ति आय को उतना ही रख पाई जितनी कि दूसरी योजना के अन्त में थी। कृषि पैदावार की वस्तुओं के मूल्य ४८-४ प्र. श. बढ़े और औद्योगिक कच्चे माल के ३४.० प्र. श. बढ़े।<sup>13</sup> इसके अतिरिक्त विगत ३-४ वर्षों में वस्तुओं के मूल्य बढ़ते ही रहे हैं, जिसके लिये दो कारण उत्तरदायी हैं—विकास योजनाओं के लक्ष्यों को बहुत ऊँचा रखना और प्रतिरक्षा पर अधिक ऊँचे स्तर का व्यय। किन्तु योजना के पक्ष में यह कहा जा सकता है कि विगत वर्षों में देश को दो युद्धों और सूखे के लगातार दो वर्षों का सामना करना पड़ा। विदेशों से मिलने वाले ऋण तथा वित्तीय सहायता में देरी और अनिश्चितता ने भी तीसरी योजना की असफलता में योग दिया।

फिर भी कुल मिलाकर, भारत की राष्ट्रीय आय १९५०-५१ और १९६४-६५ के बीच (१९६०-६१ के मूल्यों पर) ६,८५० करोड़ रु० से बढ़कर १६,६३० करोड़ रु० हो गई अर्थात् उसमें लगभग ६६ प्र. श. की वृद्धि हुई। कृषि में पैदावार का सूचकांक १९५१-५२ में ६६ के स्तर से १९६४-६५ में १५८ हो गया (१९४६-५० में १०० से सम्बन्धित), १४ वर्षों में लगभग ६५ प्र. श. की वृद्धि हुई। इस सम्बन्ध में निम्नांकित तालिका देखिये:

	१९५०-५१	१९६४-६५	१९६५-६६
खाद्यान्न (१० लाख टन)	५४.६	८६.०	७२.३
तिलहन (")	५.१	८.३	६.१
गन्ना-गुड़ (")	६.६	१२.३	१२.१
कपास (१० लाख गार्डे)	२.६	५.४	५.७
पटसन (")	३.५	६.०	५.५

कृषि के क्षेत्र में उत्पादन से अधिक प्रभावशाली वृद्धिवा शक्ति (बिजली), परिवहन और उद्योग के क्षेत्रों में रही। बिजली शक्ति की क्षमता लगभग चारगुनी बढ़ी है—१९५०-५१ में २३.० लाख कि. वा. से बढ़कर १९६५-६६ में लगभग १०२.० लाख कि. वा. हो गई। प्रमुख उद्योगों में वृद्धि अगले पृष्ठ की तालिका में दिखाई गई है।



	१९५०-५१	१९६४-६५
कैथार फौलाद (००० टन)	१०४०	४६००
डीजल इंजिन (०००)	५५	८५०
स्वचालित गाड़ियाँ (०००)	१६५	६८५
मशीन-टूल (करोड़ रु० में मूल्य)	०.३	२३.०
वाइसिकल (संगठित क्षेत्र ०००)	६६	१७००
उर्जरक (००० टन)	६	०३३
पेट्रोल की वस्तुयें (१० लाख टन)	३.०	२३.०
कोयला ( " " )	३०.८	७०.०

नियोजन का एक महत्वपूर्ण परिणाम सार्वजनिक क्षेत्र (public sector) में उत्पादक धन (reproducible tangible wealth) १९५०-५१ में १५ प्रतिशत से बढ़कर १९६५-६६ में ३५ प्रतिशत हो गया। भारत जैसे देश में जिसने समाजवादी समाज का उद्देश्य अपने सामने रखा है, अर्थव्यवस्था में सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में निरन्तर वृद्धि होनी चाहिये। सार्वजनिक क्षेत्र को कुछ अति-महत्वपूर्ण किन्तु कठिन परियोजनाओं में अग्रदूत बनना है, जिनमें पूर्ण उत्पादन क्षमता कई वर्षों के बाद प्राप्त हो सकेगी। देरियो और निराशाओं के बावजूद सार्वजनिक क्षेत्र को कई नये औद्योगिक समूहों (industrial complexes) के विकास में सफलता मिली है, जो अब निजी क्षेत्र के उद्योगों के लिये भी नये अवसर प्रदान कर रहे हैं। कृषि, सिंचाई, उद्योग, परिवहन और शक्ति के भौतिक क्षेत्रों में विकास बहुत महत्वपूर्ण है, किन्तु गत १५ वर्षों में जनता के लिये सुविधाओं के विकास की दिशा में किये गये बड़े प्रयत्न उनके भावी कल्याण की दृष्टि से और भी अधिक महत्वपूर्ण हैं। अन्तिम विश्लेषण में जनता ही उन्नति की निर्माता (रक्षयिता) है और उसमें लाभ उठाने वाली भी। गत १५ वर्षों में सामान्य शिक्षा और तकनीकी प्रशिक्षण, चिकित्सा, सार्वजनिक स्वास्थ्य और परिवार नियोजन की सुविधाएँ; पिछड़े हुए वर्गों और जन-जातियों के कल्याण, औद्योगिक श्रमिकों के लिये गृह-निर्माण आदि क्षेत्रों में सारपूर्ण प्रगति हुई है। कुछ उदाहरण निम्न तालिका में दिये गये हैं :

	१९५०-५१	१९६५-६६
(स्कूल ००० संख्या)	२३१	५०५
स्कूलों के विद्यार्थी (६-१७ वर्ष) १० लाख में	२३५	६७७
इन्जीनियरिंग और औद्योगिक		
(स्नातक स्तर में प्रवेश) ००० संख्या	४.१	२४.७
अस्पताल—पलंग (००० संख्या)	११३	२४०
	१९६१-६२	१९६५-६६
प्रारम्भिक स्वास्थ्य केन्द्र	२८००	४८००
परिवार नियोजन केन्द्र	१६४६	११४७४

सामाजिक कल्याण के क्षेत्र में चौथी पंचवर्षीय योजना में निर्धारित लक्ष्यों को काफी बढ़ाकर रखा गया। पंचवर्षीय योजनाओं ने धार्मिक क्रियाओं की अनेक शाखाओं में सहकारिता को संगठन के प्रमुख रूप में एक महत्वपूर्ण स्थान दिया है, विशेष रूप में कृषि, लघु उद्योग, बाजार व्यवस्था, वितरण और पूर्तियों में।

भारतीय नियोजन का सबसे बड़ा दोष उसकी कार्यान्विति में है। एक विदेशी लेखक ने इस बारे में १९६३ में ही लिखा था—‘भारतवासी काम करने वाले होने से बात करने वाले अधिक अच्छे हैं, क्रियात्मक रूप देने वालों में आयोजन अधिक अच्छे हैं।’<sup>14</sup> अधिकतर विचारवान व्यक्ति नियोजन के विरोधी नहीं हैं, परन्तु वे योजनाओं को रूप देने के तरीके के अलोचक हैं। इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि योजनाओं को क्रियात्मक रूप देने में सबसे बड़ा दोष प्रशासनिक देरियाँ और कमियाँ हैं। यद्यपि इस बात को बहुत समय से माना गया है, फिर भी कार्यान्विति की प्रक्रिया को सुप्रवाही अथवा दोष-रहित बनाने में बहुत कम प्रगति हुई है। प्रथम पंचवर्षीय योजना में आयोजन आयोग द्वारा प्रशासनिक पद्धति की इन कमियों को स्वीकार किया गया था—(१) भ्रष्टाचार, (२) कुशलता की कमी व देरी, और (३) धार्मिक पद्धति की कुछ कमियाँ। उसने भ्रष्टाचार अन्वयियों में सम्बन्धित कानून और व्यवहार में सुधारों के लिए सिफारिश की। कार्यकुशलता में सुधार के लिए उसने ये सुझाव दिये—सत्ता का अधिक मात्रा में नीचे के अधिकारियों को सौंपा जाना (delegation of authority); सचिवालय के कार्य-भार में कमी; संगठन और विधियों का पुनर्विचार, जिनमें प्रक्रियाओं का सरलीकरण और अधिक अच्छी वित्तीय प्रक्रियाएँ सम्मिलित थीं। दूसरी पंचवर्षीय योजना में प्रमुख प्रशासनिक कार्यों को सोच-समझ कर विभिन्न श्रेणियों में रखा गया और उनकी प्राप्ति के लिये सिफारिशें भी की गईं। तीसरी पंचवर्षीय योजना में यह स्वीकार किया गया कि अनेक क्षेत्रों में क्रियान्विति की गति बहुत धीमी रही है तथा बड़ी परियोजनाओं के निर्माण और परिचालन-अध्ययन में वृद्धि हुई है और समय सारिणों का पालन नहीं हुआ है। इस दिशा में सुधार के प्रथम उद्देश्य का वर्णन इस प्रकार किया गया—‘सत्यनिष्ठा (integrity), कार्य-कुशलता और कार्यान्विति में गति।’

चौथी पंचवर्षीय योजना की रूपरेखा के अध्याय १० के आरम्भ में ही लिखा है—‘प्रत्येक पंचवर्षीय योजना में, नियोजन और उसकी कार्यान्विति में महत्वपूर्ण अन्तर रहा है।’ उसमें यह भी स्वीकार किया गया है कि विभिन्न प्रकार के कार्य—नये और पुराने, मुख्यतः उन्हीं संस्थाओं पर पड़े हैं, यथा मन्त्री, सचिवालय विभाग, कार्यकारी अधिकरण, कलक्टर और अन्य जिला अधिकारी।’

14 “The Indians are better talkers than doers, better planners than executors”

प्रशासनिक और आयोजना के कार्यान्वयन तन्त्र को सुधारने के लिये अब तक उठाये गये पगों पर यह एक वेदजनक टिप्पणी है। इसे सुधारने के लिये अब तक सोचे गये विभिन्न पगों का यहाँ संक्षेप में उल्लेख करना उपयुक्त होगा।

(५-६) ध्यानपूर्ण वार्षिक नियोजन के द्वारा पंच वर्षीय योजना को अधिक नमनीयता के साथ कार्यान्वित करना ही सम्भव न होगा (क्योंकि उसमें चालू अर्थ-व्यवस्था के अनुसार आवश्यक परिवर्तन किये जा सकेंगे, वरन् पंच-वर्षीय योजना में लक्ष्यो और अनुमानों को निरन्तर संशोधित किया जा सकेगा और अर्थ-व्यवस्था के विकास के बारे में भविष्य को दृष्टि में रखा जा सकेगा तथा उसके पक्ष में तकनीकी व आर्थिक सम्भावनाओं को भी। अपने परिचालन के पहलुओं में भी, वार्षिक योजना की मुख्य भूमिका इस बात में रहेगी कि यह साधनों तथा कार्यान्वित के मूल्यांकन के बीच घनिष्ठ सन्बन्ध रखती है।

(१०) चौथी योजना में, निर्माण-कार्यों पर कुल लगाये जाने वाली पूंजी का आठे से अधिक व्यय किया जायेगा। यदि नियोजन के उत्पादनों को पूरी तरह से प्राप्त करना है तो निर्माण कार्यों को समय के भीतर पूरा करना होगा। अतीत के अनुभव के प्रकाश में इस बात में कोई सन्देह नहीं कि जब तक डिजाइन बनवाने और निर्माण कार्यों में काफी वृत्त न की जायेगी और सामान की कीमतों में उल्लेखनीय कमी तथा कार्यकुशलता में वृद्धि न हुई तो चौथी योजना में सम्मिलित भौतिक कार्यों (physical tasks) को उनके लिये की गई वित्तीय व्यवस्था में पूरा करना सम्भव न होगा।

(२६) सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के बारे में कुछ क्षेत्रों में उनकी परिचालन अवस्था के दौरान कठिनाइयाँ आई हैं, विशेष रूप में सामग्री के प्रबन्ध, उत्पादन की समय सारिणी, वित्त के आयोजन और कीमत नियन्त्रण में। इन कठिनाइयों को दूर करने के लिये निम्नलिखित सबसे अधिक महत्वपूर्ण सिफारिशों में से हैं—(१) प्रति वर्ष बड़े सार्वजनिक उद्यमों की कम से कम तीन-चार वर्ष आगे के लिये विकास तथा उत्पादन योजनाएँ तैयार करनी चाहिये। (२) आधुनिक उत्पादन समय-सारिणियाँ और कीमत-नियन्त्रण पद्धतियों को जारी करना चाहिये। (३) वर्तमान वजट और लेखा प्रक्रियाओं को सुधारना चाहिये। (४) श्रमिक वर्ग के सहयोग से तथा उपयुक्त प्रेरक योजनाओं के साथ, सार्वजनिक उद्यमों के प्रबन्ध-मण्डलों को श्रमिक उत्पादन के साधनों को, विशेषरूप में दोहराये जाने वाले कार्यों के लिये, विकसित करना चाहिये। (५) प्रबन्ध तकनीकों का अधिक प्रयोग करना चाहिये।

इस सम्बन्ध में यह उल्लेख करना आवश्यक है कि प्रशासन सुधार आयोग (Administrative Reforms Commission) इस समस्या का गम्भीरतापूर्वक अध्ययन करके आवश्यक सुझाव देगा। फिर भी, हम कुछ सुझाव देना चाहेंगे— (१) प्रक्रियाओं को सरल बनाया जाये; (२) कार्यकारी अभिकरणों को अधिक वित्तीय शक्तियाँ सौंपी जायें; (३) विभिन्न स्तरों पर उत्तरदायित्व नियत करने पर अधिक ध्यान दिया जाये और यह देखने के लिये भी कि जो अपने उत्तरदायित्वों को पूरा करने में असफल रहे, उन्हें उसके लिये उत्तरदायी ठहराया जाये; (४) योजना के निर्माण और उसकी कार्यान्विति के बारे में सघन राज्य सरकारों के बीच अधिक समन्वय हो; और (५) तकनीकी शिक्षा तथा व्यावहारिक प्रशिक्षण पर आगे अधिक बल दिया जाये।

योजनाओं की कार्यान्विति में असफलता का एक महत्वपूर्ण कारण जनता में उत्साह और सहयोग की कमी है। सभी क्षेत्रों में नेताओं—मंत्रियों, विधायकों, सरकारी अधिकारियों, शिक्षकों, डाक्टरों और विद्यार्थियों ने जनता को योजना के बारे में चैतन्य बनाने तथा सामान्य जनता में उसके लिये आवश्यक उत्साह पैदा करने में अपना दायित्व ठीक प्रकार से पूरा नहीं किया है। इस बारे में सत्ताह्व दल (कांग्रेस) के नेता और कार्यकर्ता अधिक दोषी हैं, क्योंकि ये कार्य करने में वे धुरी तरह से असफल रहे हैं। गत २० वर्षों में वे दलगत राजनीति, दलीय चुनावों तथा अपने भविष्य को बनाने में लगे रहे हैं, जिसके परिणामस्वरूप उनका जन-साधारण से सम्पर्क समाप्त हो गया। उनकी इस आधार पर भी आलोचना की जाती है कि उन्होंने सादे तथा सयत जीवन शैली में स्वयं कोई उदाहरण नहीं रखा, यद्यपि वे जनता से भविष्य के लिये वर्तमान में त्याग करने की अपील करते रहे हैं।

आलोचना के अन्य आधार भी हैं, जिनमें से कुछ उल्लेखनीय इस प्रकार हैं—(१) योजना आयोग की दो आधारों पर आलोचना की जाती है—(अ) उसकी रचना, और (ब) उसकी भूमिका। आलोचक कहते हैं कि आयोग में राजनीतिज्ञों का कोई स्थान नहीं रहना चाहिये और उसमें बफादार नेताओं को नियुक्त नहीं करना चाहिये। समय आ गया है जबकि आयोग को इस प्रकार पुनर्गठित किया जाये कि वह राजनीति से अलग रहे, जिससे जनसाधारण और सभी दलों को उसमें विश्वास हो। दूसरे, योजना के बारे में अन्तिम निर्णय लेने के पूर्व आयोग को व्यापक आधार पर अनुभवी और विशेषज्ञान प्राप्त गैर-सरकारी व्यक्तियों से लगातार मन्त्रणा करते रहना चाहिये। तीसरे, एक स्वतन्त्र मूल्यांकन निकाय स्थापित किया जाना चाहिये, जो कि वार्षिक योजनाओं और दीर्घकालीन कार्यान्विति की जाच-पडतात कर सके।

(२) अनेक आलोचक ठीक ही कहते हैं कि नियोजन के लाभों को पद-दलित अति निर्धन व्यक्तियों ने अनुभव नहीं किया है। इस कथन में मृत्यु का काफी

अंश है कि निर्धनता पर नियोजन का महत्वपूर्ण प्रभाव नहीं पड़ा है, इस कारण से नहीं कि आर्थिक विकास की गति धीमी रही है वरन् इस कारण से कि आय के वितरण का ढग अधिकांशतः पूर्व जैसा ही है। यदि इस प्रक्रिया को प्रभावी ढग से न रोका जा सका तो समाजवादी समाज की स्थापना का लक्ष्य निष्फल हो जायेगा।

(३) अनेक भारतीय और अमरीकी, जो स्वतन्त्र उद्यमों के समर्थक हैं, यह कहते हैं कि नियोजन से विस्तार की गति धीमी पड़ी है, क्योंकि इसने निजी साहसिकता के लिये प्रेरणा को कम किया है तथा निजी व्यवसाय पर अनेक बन्धन लगाये हैं। परन्तु हमारे विचार में, नियोजन में निजी व्यवसाय की भी उन्नति हुई है, क्योंकि उसे बड़े पैमाने पर बाजार तथा निवेश के अवसर प्राप्त हुये हैं। वास्तव में, निजी क्षेत्र ने विस्तार हेतु अपनी सच्ची सुप्त शक्तियों को दूसरी पंच-वर्षीय योजना के बाद ही प्रकट करना आरम्भ किया, जबकि योजना के विकास के लिये विस्तृत और विश्वासपूर्ण ढांचे की रचना कर दी थी।

(४) आयोजकों के सामने न्यूयॉर्क में १९६६ के प्रारम्भ में हुई भारत को सहायता देने वाले समूह (Aid India Consortium) की बैठक के बाद कई बड़ी कठिनाइयों का मुकाबला करना है—(अ) आन्तरिक (वित्तीय) साधनों की कमी, (आ) प्रतिरक्षा पर अधिक व्यय की परम आवश्यकता, (इ) विदेशों में पूर्व की अपेक्षा कम मित्र, यहाँ तक कि जो सहायता देने की स्थिति में हैं, सहायता सुगमता से प्राप्त नहीं हो रही है। अतएव आयोजकों को जान बूझकर अवास्तविक लक्ष्य अपने सामने नहीं रखने चाहिये। देश की योजनाओं को अस्पष्ट विचार-धाराओं के चगुल से छुड़ाकर आर्थिक मामलों में स्वस्थ अनुभववाद पर आधारित करना चाहिये। यह सच है कि भारत में नियोजन अचानक ही रुक गया है। परन्तु इसे अब भी असफलता में बचाया जा सकता है।<sup>15</sup>

अन्त में, हमें उनसे, जो नियोजन की आलोचना करते हैं और प्रजातन्त्र व स्वतन्त्रता की बढ़-बढ़ कर बात करते हैं, यह कहना है कि प्रजातन्त्र की सफलता ही देश में नियोजन की सफलता पर निर्भर करेगी। यदि आर्थिक प्रजातन्त्र की दिशा में किये गये नियोजित प्रयत्न विफल रहे, तो देश में प्रजातन्त्रात्मक शासन और राजनीतिक स्वतन्त्रता ही, जिन्हे हम इतना अधिक चाहते हैं, न रहेंगे।

15 "The need today is to rescue planning from the clutches of vague ideology, to take to a healthy empiricism in economic matters and to overcome the political constraints to which Indian planning is increasingly subject through the adoption of impersonal, objective and commercial criteria, utilising the political status and backing which the planning agency already enjoys. Planning in India has, it is time, come to an abrupt stop, but it can yet be saved from being judged a failure".

See Parliamentary Studies, June 1968, p. 4.

प्रजातन्त्र का विकल्प दक्षिण पथियों (फासिस्टवादियों व प्रतिप्रियावादियों) वा वामपथियों (साम्यवादियों) की अधिनायकताही हो गया, जिससे हम सभी प्रकार में बचने का प्रयत्न कर रहे हैं। हमारे नेताओं ने देश के लिये जो मार्ग निर्धारित किया है वही देश में शान्ति स्थापित करने और समृद्धि व स्थायित्व लाने का एक मात्र व्यावहारिक तरीका है। यदि भारत में यह प्रयोग सफल हो गया तो विश्व-भर में इसके बड़े दूरगामी परिणाम निकलेंगे। हम पामर के निम्नलिखित कथन में पूर्णतया सहमत हैं :

मार्ग में आई अनेक बाधाओं के बावजूद, भारत ने नियोजित विकास की दिशा में लगभग गत १५ वर्षों में उल्लेखनीय उन्नति की है। और ऐसा लगता है प्रतिवर्ष विकास की गति बढ़ रही है। अधिकतर भारतीय और विदेशी विनेपत्तों ने पंच-वर्षीय योजनाओं को स्वस्थ और वास्तविक समझा है। यद्यपि उनमें गम्भीर दोष रहे हैं और योजनाओं तथा उनकी कार्यान्विति के बीच बहुत बड़ा अन्तर रहा है। यह एक विरोधाभासी तथ्य है कि भारत एक स्थिर समाज है जो आगे बढ़ रहा है। यह 'विकास के मकड़' के मध्य में है और उसे अनेक प्रकार के खिचावों तथा चिन्ताओं का अनुभव हो रहा है। परन्तु यह एक बड़ा महत्वपूर्ण तथ्य है, केवल भारत के लिये ही नहीं वरन् सम्पूर्ण अ-साम्यवादी जगत के लिये, कि सबसे बड़े अ-साम्यवादी राज्य ने जिसमें विश्व की १/७ जनसंख्या रहती है, सोच-समझकर प्रजातन्त्रात्मक ढंग को अपनाया है और वह एक स्वतन्त्र समाज के रूप में विकास के नियोजित मार्ग पर चला है और सर्वाधिकारवादी तरीकों द्वारा जबरन विकास के आकर्षणों के सामने नहीं झुका है। भारत ने एक कठिन और भयकर यात्रा पर चलने का निर्णय किया है, जिसका कोई अन्त नहीं, परन्तु जो उसके करोड़ों निवासियों को अधिक उज्ज्वल भविष्य की आशा देती है। अपने उच्च धर्मों को प्राप्त करने के लिये उसे अपने प्रयत्नों को कई गुना बढ़ाना होगा और अन्य देशों से उत्साह तथा समर्थन पाना होगा।<sup>16</sup>

16 "In spite of all the obstacles in the way, India has made remarkable progress during nearly a decade and a half of planned development..... India is paradoxically, a static society on the move. It is in the midst of a 'crisis of development', and it is experiencing many tensions and anxieties. But it is a fact of great significance, not only for India but for all the non-communist world, that the largest of all the non-communist States, embracing one-seventh of the human race, is consciously dedicated to the democratic way and has embarked on a planned course of growth as a free society." (N. D. Palme)

## वैदेशिक नीति-१

### १. ऐतिहासिक पृष्ठभूमि और मुख्य आधार

भारत के विगत इतिहास के अध्ययन से एक बात का स्पष्ट पता लगता है; वह यह कि भारत ने किसी भी देश को पराजित करने के ध्येय से कभी कोई आक्रमण नहीं किया। विदेशों में जहाँ भी उसने विजय पाई वह मुख्यतः सांस्कृतिक क्षेत्रों में थी और उसकी प्राप्ति का साधन पशुबल नहीं बरन् उन देशों में उसके द्वारा भेजे गये मतों और मदेशवाहकों का कार्य था। भारत ने लगभग इतिहास के प्रारम्भ से ही अन्य देशों में व्यापारिक सम्बन्ध स्थापित किये। सम्राट अशोक ने तो पशुबल को त्याग कर भगवान् बुद्ध के शांतिपूर्ण सिद्धान्तों का प्रचार अनेक देशों में कराया। भारत की परम्परा और संस्कृति सदैव ही शान्ति की स्थापना के समर्थक रहे हैं। वही महान् कार्य आज भी भारत युद्ध-प्रसिद्ध विश्व और शान्ति के लिये लान्छायित मानव अनुदाय के हित में कर रहा है।

ब्रिटिश शासन काल में भारत पराधीन था और भारत सरकार की परराष्ट्र नीति के निर्धारण में उसका अपना कोई हाथ न था। ब्रिटिश सरकार ने अपने साम्राज्य को विस्तृत करने और उसे सुरक्षित बनाये रखने के हेतु भारतीय कोप में धन और भारतीय सेना का समय-मसय पर प्रयोग किया। एक ओर जहाँ हमारे पुराने नेताओं ने अपने समान साम्राज्यवाद से दलित व पीडित जनता, तथा स्वतन्त्रता, प्रजातन्त्र आदि उच्च आदर्शों से प्रेरित विदेशियों और देशों की सहानुभूति प्राप्त की वहाँ दूसरी ओर कुछ व्यक्तियों ने ब्रिटेन विरोधी तत्वों व देशों में सहायता प्राप्त करने का भी प्रयत्न किया। प्रथम महायुद्ध के उपरान्त शांति सम्मेलन के प्रधान को भेजे गये एक पत्र में लोकमान्य तिलक ने भारत के लिए स्वभाष्य निर्णय के अधिकार की माँग और विश्व के मामलों में भारत के महत्वपूर्ण भाग पर भी बल दिया था। वास्तव में इस पत्र में भारत की राष्ट्रीय विदेश नीति के संकुर छिपे थे। सन् १९२० में भारत को राष्ट्रसंघ का सदस्य बनाया गया, किन्तु यह ब्रिटिश सरकार की एक चाल थी जिससे कि भारतीयों और विदेशियों को यह धोखा हो जाये कि भारत ने भी अन्य डोमीनियनों के समान विश्व-संघ में

स्थान पाया था। उममें सरकार के प्रतिनिधि जाते थे न कि राष्ट्र के। प्रायः चमकर राष्ट्रवादियों ने यह अनुभव किया कि ब्रिटिश सरकार चीन और रूस में हस्तक्षेप कर रही थी और मध्य पूर्व के राष्ट्रवादी आन्दोलन को साम्राज्यवादी हितों की दृष्टि से दबा रही थी। भारत के नेताओं ने इटली के विरुद्ध इथियोपिया का पक्ष लिया और चीन में जापान के आक्रमण का विरोध किया। स्पेन और चेकोस्लोवेकिया के प्रति भी भारत ने सहानुभूति प्रकट की। सन् १९२१ में भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने एक प्रस्ताव द्वारा पड़ोसी देशों की स्वतन्त्रता को खतरा पहुँचाने के लिए भारत को एक गढ़ के रूप में प्रयोग करने की ब्रिटिश नीति का विरोध किया और उन देशों की जनता के प्रति भारतीयों की मित्रता का आश्वासन दिया। सन् १९२७ में ब्रुसेल्स में 'साम्राज्यवाद विरोधी लोग' के उद्घाटन अधिवेशन पर जवाहरलाल नेहरू ने राष्ट्रीय कांग्रेस की ओर से अन्य सभी साम्राज्यवादी विरोधी तत्वों से मेल रखने की घोषणा की।

भारतीय नेता युद्ध को साम्राज्यवादी नीति का आवश्यक अङ्ग मानते थे। जब हिटलर और मुसोलिनी ने जर्मनी और इटली में तानाशाही के नये रूपों को जन्म दिया तो कांग्रेसी नेताओं ने उन्हें प्रजातन्त्र के विरुद्ध बताया और जब इन तानाशाहों ने अन्य देशों की स्वतन्त्रता का अपहरण किया तो कांग्रेस ने सन् १९३९ में उन देशों की जनता से सहानुभूति दिखाते हुये इस आशय का प्रस्ताव पारित किया :

कांग्रेस ने बार-बार फासिस्टवाद और नाजीवाद के आदर्शों और व्यवहार का विरोध किया है...इसने आक्रमणों की निन्दा की है...और उनसे सहानुभूति प्रकट की है जो इनका विरोध करते हैं...स्वतन्त्र और प्रजातन्त्रात्मक भारत अन्य देशों से आक्रमण को रोकने और आर्थिक सहयोग के लिये सहर्ष सहयोग करेगा।

उपरोक्त कारण से कांग्रेस ने दूसरे विश्व-युद्ध में, यद्यपि अनेक कांग्रेसी व क्रान्तिकारी उस अवसर से लाभ उठाना चाहते थे, ब्रिटेन के युद्ध प्रयत्नों के मंचालन में बाधा नहीं डाली, क्योंकि ऐसा करने से जर्मनी, इटली व जापान जैसे आक्रमणकारी देशों को लाभ पहुँचता और चीन, रूस, फ्रांस, ब्रिटेन आदि प्रजातन्त्र देशों को हानि पहुँचने का सच्चा भय था।

युद्ध के बाद कांग्रेस के प्रस्तावों ने समुक्त राष्ट्रमण्डल की स्थापना का स्वागत किया, छोटे राष्ट्रों को दिये गये स्थान के लिये खेद प्रकट किया, सभी देशों में (विशेषकर एशिया में चल रहे स्वातन्त्र्य आन्दोलनों का समर्थन किया और अणु-बम की नीति को बुरा बताया। भारत के प्रमुख प्रवक्ताओं ने, जिनमें गांधीजी, जवाहर लाल नेहरू और श्रीमती सरोजिनी नायडू सम्मिलित थे, अप्रैल १९४७ में नई दिल्ली में आयोजित प्रथम एशियाई सम्बन्ध सम्मेलन (First Asian Relations Conference) में महत्वपूर्ण भाग लिया। एक अर्थ में यह इन्डोनीशिया पर जनवरी



१९४८ में हुए सम्मेलन और अप्रैल १९५५ में हुए बान्दुंग सम्मेलन (Conference at Bandung) का अग्रदूत था, जिसे भारत सहित कोलम्बो शक्तियों (Colombo Powers) ने आयोजित किया था। उस सम्मेलन ने विश्व के मामलों में एशिया के वृद्धिपूर्ण तथा भारत के महत्वपूर्ण भाग की ओर स्पष्ट संकेत किया।

एक स्वतन्त्र और राष्ट्रीय विदेशी नीति के निर्धारण का अवसर भारत को स्वतन्त्रता-प्राप्ति पर ही मिला। दो बातों पर तो राष्ट्रवादियों ने पहले से ही बल दिया था—(१) विश्व में प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था की स्थापना, पड़ोसी देशों से घनिष्ठ और अन्य देशों से मित्रतापूर्ण सम्बन्धों की स्थापना। (२) साम्राज्यवाद, फासिस्टवाद और युद्ध का विरोध। इस समय तक विश्व में दो बड़े सैनिक गुटों का निर्माण हो चुका था, अतः स्वतन्त्र भारत की सरकार ने इन गुटों से अलग रहने की नीति अपनाई। साथ ही संयुक्त राष्ट्र संघ से पूर्ण सहयोग करने और जातीय विभेद (Racial discrimination) की नीति का विरोध करने के सिद्धान्तों को भी भारत की विदेश नीति में स्थान मिला और ऐसा स्वाभाविक ही था। भारत विश्व-शान्ति की स्थापना के लिए किये जाने वाले प्रयत्नों में पूर्ण सहयोग देने की नीति में विश्वास करता रहा है और ध्यावहारिक दृष्टि से भी शान्ति की नीति देश के पुनर्निर्माण के लिए आवश्यक है। इसी कारण संविधान निर्माताओं ने राज्य के नीति-निर्देशक सिद्धान्तों में से एक में स्पष्ट कहा है :

राज्य अन्तर्राष्ट्रीय शांति और क्षेत्र की उन्नति, राष्ट्रों के बीच न्याय और न्यायपूर्ण सम्बन्धों को बनाये रखने तथा अन्तर्राष्ट्रीय विवादों को मध्यस्थता व पंच-निर्णयों द्वारा निवटाने के लिये प्रोत्साहन देने का प्रयास करेगा।

भारत की संविधान सभा ने इस बात का समर्थन किया कि भारतीय गणतन्त्र राष्ट्रमण्डल का सदस्य बना रहे। सन् १९५४ में भारत और चीन ने तिब्बत सम्बन्धी समझौते के विषय में पंचशील के सिद्धान्तों को अपनाने की घोषणा की और सन् १९५५ में बाङ्गु सम्मेलन ने उन सिद्धान्तों को कुछ अधिक विस्तृत किया।

अतः हम भारत की विदेश नीति के मुख्य आधारों को संक्षेप में निम्न प्रकार रख सकते हैं :

(१) विश्व-शान्ति के लिए सभी प्रयत्नों को प्रोत्साहन देना और युद्ध का विरोध,

(२) साम्राज्यवाद और उपनिवेशवाद (colonialism) का प्रत्येक रूप में विरोध,

(३) सभी देशों से मित्रतापूर्ण तथा पड़ोसी देशों से अधिक घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित करना,

(४) जातीय विभेद की नीति का विरोध,

- (५) मंगुक्त राष्ट्र संघ को उसके उद्देश्यों की पूर्ति में अधिक से अधिक सहयोग प्रदान करना,  
 (६) किसी शक्ति गुट में सम्मिलित न होना, और  
 (७) पंचशील व सह-अस्तित्व के सिद्धान्तों में विश्वास ।

पंचशील के सिद्धान्त ये हैं—(१) सब देश एक दूसरे की प्रभुसत्ता और प्रादेशिक सीमाओं को स्वीकार करे, (२) कोई देश किसी दूसरे देश पर आक्रमण करके उसकी राष्ट्रीय सीमाओं का अतिक्रमण न करे (३) कोई राज्य दूसरे राज्यों के आन्तरिक मामलों में हस्तक्षेप न करे, (४) सभी राज्य एक दूसरे को समान समझे एवं आपसी हित में सहयोग दें, और (५) सब राज्य एक दूसरे से मिलकर शान्तिपूर्वक रहें । अन्तिम सिद्धान्त में सह-अस्तित्व (Co-existence) का सिद्धान्त भी निहित है ।

यहां भारत की वैदेशिक नीति के मुख्य आधारों के विषय में कुछ स्पष्टीकरण अथवा विवेचन आवश्यक प्रतीत होता है । भारत की वैदेशिक नीति स्वातंत्र्य सघर्ष और उनके आधारभूत सिद्धान्तों से निकली है । जैसा कि सभी जानते हैं, भारत ने स्वातंत्र्य सघर्ष को किसी प्रकार की घृणा के बिना सम्पादित किया, जो कि मानव इतिहास में एक अपूर्व उदाहरण है । भारत के स्वातंत्र्य सघर्ष का नेतृत्व गांधी जी ने किया, जिनका कथन था, 'जबकि मैं ब्रिटिश शासन का विरोधी हूँ, मैं अंग्रेजी से प्रेम करता हूँ' । प्रधान मंत्री जवाहरलाल नेहरू ने इस सिद्धान्त को स्वतन्त्र भारत की वैदेशिक नीति में महत्वपूर्ण स्थान दिया, जैसा कि भारत सरकार ने स्वच्छा से राष्ट्र-मंडल की सदस्यता जारी रखने के निर्णय तथा पंचशील के सिद्धान्तों को अपनाकर स्पष्ट किया । शान्तिपूर्ण सह-अस्तित्व के ये सिद्धान्त अभी तक भारत सरकार की वैदेशिक नीति के आधार हैं । विश्व-शान्ति की नीति, जिसका भारत ने अब तक अनुसरण किया है, ऐसी नीति नहीं है जिसे केवल राष्ट्रीय हित (national interest) की दृष्टि से भारत ने अपनाया हो । भारत सरकार और अधिकतर भारतीयों का विश्वास है कि सभी देश अपनी समस्याओं तथा अन्तर्राष्ट्रीय विवादों को शान्तिपूर्ण तरीके द्वारा हल कर सकते हैं और ऐसा करना सभी देशों अर्थात् विश्व के हित में है । भारत ने इस धारणा का अनुमोदन सच्चाई से और निरुत्साहित हुए बिना किया है, बावजूद इसके कि स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद से पाकिस्तान ने तीन बार और चीन ने एक बार उसकी सीमाओं का अतिक्रमण किया है ।

इसी उद्देश्य को सामने रखकर भारत ने सार्वभौमिक और पूर्ण निशस्त्रीकरण (universal and complete disarmament) की नीति का समर्थन किया है । भारत उन प्रथम राज्यों में से है जिन्होंने अणु-बम के परीक्षणों के आंशिक उन्मूलन की संधि (Treaty for the Partial Abolition of Nuclear Tests) पर हस्ताक्षर किये, जो कि मास्को में स्वीकृत हुई थी । भारत का विश्वास है

कि अणु-शक्ति का प्रयोग केवल शान्तिपूर्ण प्रयोजनों के लिए किया जाना चाहिये । अब भारत अणु-बम बनाने की क्षमता रखता है, किन्तु भारत सरकार ने अभी तक ऐसा न करने के निर्णय को नहीं बदला है । जेनेवा में हुई १८ राष्ट्रों की निःशस्त्रीकरण समिति ( 18-Nation Disarmament Committee ) की बैठक में भारत सरकार के प्रतिनिधियों ने, १९६६ में पाकिस्तान के साथ की गयी ताशकत घोषणा की भावना से, इस बात पर जोर दिया कि उन्नति की दिसा में प्रथम पग के रूप में राष्ट्रों को बल प्रयोग को त्याग देना चाहिए । भारत ने इस बात का भी समर्थन किया कि अणु-बम परीक्षणों के सम्बन्ध में १९६३ में की गई आंशिक उन्मूलन संधि को पूर्ण प्रतिबन्ध संधि का रूप दे दिया जाये । अप्रैल १९६६ में प्रधान-मंत्री, श्रीमती इन्दिरा गांधी, ने संयुक्त राष्ट्र सभ के अधिवेशन पर अफ्रीकी-एशियाई समूह को सम्बोधित करते हुए इस बात को दोहराया कि भारत ऐसे विश्व-निर्माण के पक्ष में है जिसमें युद्ध न हो, अर्थात् ऐसा विश्व जो आपस की समझदारी, सहनशीलता और सहानुभूति पर आधारित हो ।

शक्ति-गुटों से अलग रहने की नीति (Policy of nonalignment) को तटस्थता (neutrality) की नीति समझना गलत है । यह एक स्वस्थ और सक्रिय नीति है, जिसका उद्देश्य विश्व-शान्ति और राष्ट्रीय हितों को आगे बढ़ाना है । यह कोई नकारात्मक नीति नहीं है । प्रधानमंत्री, जवाहरलाल नेहरू, ने १९४९ में कहा था :

वह नीति जिसका भारत ने पालन किया है, कोई नकारात्मक और तटस्थ नीति नहीं है । यह एक सकारात्मक और सजीव नीति है, जो हमारे स्वातंत्र्य सधर्प और महात्मा गांधी की शिक्षाओं से निकली है ।<sup>1</sup>

यह विश्वास कि शक्ति गुटों से अलग रहने अथवा वैदेशिक मामलों में स्वतन्त्रता की नीति शान्ति का मार्ग है, शक्ति-जनिक राजनीति (power politics) और प्रमुख शक्तियों के सैनिक समझौतों (military pacts) के प्रति भारत की घृणा का आंशिक स्पष्टीकरण है । उसका यह अर्थ नहीं कि उस नीति का अनुसरण करने वाले देशों को प्रतिरक्षा सेनाएं नहीं रखनी चाहिये, परन्तु इसका अवश्य ही यह अर्थ है कि शक्ति के आक्रामक प्रयोग को वैदेशिक नीति के साधन रूप में त्याग देना चाहिए । ऐसी नीति के बावजूद भारत सरकार ने सभी महत्वपूर्ण अन्तर-राष्ट्रीय मामलों के पक्ष या विपक्ष में सोच समझकर स्वतन्त्र नीति को अपनाया है । नाथ ही भारत ने दोनों शक्ति गुटों (power blocs) के प्रमुख सदस्यों से आश्चर्यकृतानुसार आर्थिक और सैनिक महायत्ना प्राप्त की है । इस नीति के

1 "The policy India has sought to pursue is not a negative and neutral policy. It is a positive and vital policy that flows from our struggle for freedom and from the teachings of Mahatma Gandhi."

See Kahan, G. M. (ed.), *Major Governments of Asia* p. 393.

सकारात्मक पहलुओं में हम इन्हें सम्मिलित कर सकते हैं—पंचशील के सिद्धान्त, ऐसे राष्ट्रों का समर्थन जो स्वतंत्रता के लिए संघर्ष कर रहे हैं, हात ही में स्वतन्त्र हुए देशों के आर्थिक विकास और आन्तरिक तथा बाह्य नीतियों में उन देशों को कार्य की स्वतन्त्रता प्राप्त कराना ।

ऊपर वर्णित मुख्य आधारों में राष्ट्रीय हित (national interest) को सम्मिलित न किये जाने का यह अर्थ कदापि नहीं कि विभिन्न उच्च आदर्शों का पालन करते हुए भारत सरकार देश के हितों का पूरा ध्यान न रखेगी अथवा राष्ट्रीय हित का त्याग भी करेगी । वास्तव में, कोई भी देश ऐसा नहीं कर सकता और भारत के बारे में भी ऐसा सोचना वास्तविकता को भुलाना होगा । स्वतन्त्र भारत के प्रथम प्रधानमंत्री और भारत की वैदेशिक नीति के प्रमुख प्रतिपादक, जवाहर-लाल नेहरू, ने इस बात को निम्नलिखित शब्दों में स्पष्ट किया :

हम कुछ भी नीति विहित करें, किसी भी देश के वैदेशिक मामलों के सम्पादन की कला इस बात में है कि देश के लिए सबसे अधिक लाभकारी क्या है । हम अन्तर्राष्ट्रीय सद्भावना की बात कर सकते हैं और उसका अर्थ वही है जो हम कहते हैं । हम शान्ति और स्वतन्त्रता के बारे में बात कर सकते हैं और हमारा सच्चाई में वही अर्थ है जो हम कहते हैं, परन्तु अन्तिम विश्लेषण में कोई भी सरकार देश की भलाई के लिए कार्य करती है और कोई भी सरकार कोई ऐसा कार्य करने का साहस नहीं कर सकती जो अपने निकट अथवा दूरगामी प्रभाव में देश के लिए अलाभकारी हो ।<sup>2</sup>

यहां पर यह बात देना आवश्यक और उचित प्रतीत होता है कि भारत का राष्ट्रीय हित क्या है ? राष्ट्रीय हित की धारणा, अपने सभी तत्वों में, स्थिर (static) नहीं है; इसका सार देश और समय के अनुसार बदलता है और कुछ सीमा तक देश में सत्तारूढ़ दल के मतानुसार भी । भारत के राष्ट्रीय हित में दो तत्व स्पष्ट रूप से देखे जा सकते हैं । इनमें से एक—राष्ट्रीय स्वतन्त्रता का परिरक्षण—सभी देशों के लिए सामान्य है । दूसरा तत्व भारतीय प्रजातन्त्र के लिए अति आवश्यक है । कहने का तात्पर्य यह है कि देश की स्वतन्त्रता अर्थात् मुक्तता और अखण्डता की रक्षा करने के साथ भारत सरकार का लक्ष्य देश में प्रजातन्त्र को सुदृढ़ बनाना है । सामाजिक संरचना में, जहां कि जाति प्रमुख सस्था है, सबसे

2 "Whatever policy we may lay down, the art of conducting the foreign affairs of a country lies in finding out what is most advantageous to the country. We may talk about international goodwill and mean what we say. We may talk about peace and freedom and earnestly mean what we say. But in the ultimate analysis, a government functions for the good of the country it governs and no government dare do any thing which in the short or long run is manifestly to the disadvantage of that country."

Speech in the Constituent Assembly (Legislative), Dec. 4, 1947.

महत्वपूर्ण विकास इस दिशा में होना चाहिए कि एक समूह के व्यक्ति दूसरे समूह में जा सकें (अर्थात् जाति, धर्म आदि के सकुचित आधारों पर बने समूहों के बीच भेद मिटना आवश्यक है)। आर्थिक क्षेत्र में, सबसे महत्वपूर्ण आवश्यकता विकास की है, अर्थात् अधिक उत्पादन और अधिक न्यायपूर्ण वितरण द्वारा जीवन स्तरों में सुधार करना। भारत के नेताओं का विश्वास है कि इन लक्ष्यों की पूर्ति के लिए नियोजित अर्थ व्यवस्था और विश्व-शान्ति का बने रहना प्रति आवश्यक है।<sup>3</sup>

## २. भारत और राष्ट्रमण्डल

**पृष्ठ-भूमि**—इसमें पूर्व कि हम भारत की राष्ट्रमण्डल की सदस्यता के विषय में विचार करें यह अच्छा होगा कि हम राष्ट्रमण्डल के विकास पर सरसरी दृष्टि डालें। आरम्भ में ब्रिटिश साम्राज्य बहुत ही विस्तृत था और उसके अधीन देशों का ब्रिटेन से भिन्न-भिन्न सम्बन्ध था। सन् १९०७ में कुछ स्वशासित उपनिवेशों जैसे न्यूजीलैंड, आस्ट्रेलिया, कनाडा आदि को डोमिनियन कहा गया जो साम्राज्य के अन्य प्रदेशों की तुलना में आन्तरिक स्वशासन प्राप्त देश समझे गये। वास्तव में, डोमिनियन वे देश थे जो आरम्भ में 'कालोनोज' कहलाते थे, परन्तु जिन्हें आन्तरिक स्वशासन के अधिकार प्राप्त हो गये थे। भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने सन् १९०६ में 'स्वशासन' का ध्येय अपनाते समय यही चाहा था कि इन डोमिनियनों जैसा स्वशासन भारत को भी मिल जाये। प्रथम महायुद्ध के काल में 'इम्पीरियल डिफेंस फर्मटी' व 'इम्पीरियल वार कैबिनेट' सगठित हुई, जिनमें डोमिनियनों के प्रतिनिधियों को भी सम्मिलित किया गया। इस प्रकार उन्हें विदेशी मामलों में परामर्श देने का अधिकार मिला। इम्पीरियल सम्मेलनों में भारत सरकार के प्रतिनिधियों को भी स्थान मिला। शान्ति सम्मेलन में इन सभी को भाग लेने का अधिकार दिया गया था और राष्ट्र संधि की भी सदस्यता भारत सहित इन सभी देशों को प्राप्त हुई। सन् १९३१ के प्रतिष्ठ 'स्टेच्यूट ऑफ वेस्टमिन्स्टर' के प्राक्कथन में डोमिनियनों का पद इस प्रकार बताया गया है 'वे ब्रिटिश साम्राज्य के भीतर स्वशासित समुदाय हैं जिनका पद एक दूसरे के समान है। आन्तरिक अथवा बाह्य मामलों में उनमें से कोई भी किसी दूसरे से नीचा नहीं है। वे एक दूसरे से ताज के प्रति सामान्य निष्ठा में बंधे हैं और ब्रिटिश कामनवेल्थ ऑफ नेशन्स के सदस्य रूप में वे स्वतन्त्रतापूर्वक एक दूसरे से सम्बन्धित हैं।' इस स्टेच्यूट से यह भी स्पष्ट है कि वे किसी प्रकार के पारस्परिक समझौते से नहीं बंधे थे।

3 "The leadership in India is convinced that if democracy is to survive and develop, especially in the light of the disturbing trend towards totalitarianism in various parts of the world, planned and quick economic development (insuring balanced development of industry and agriculture) is basic. It is equally convinced that such planned development is possible only if there is peace in the world." (A. Appadorai.)

इन डोमिनियनों के पद को एक विशेष मान्यता मिली थी, जिसे कांग्रेस ने नेहरू रिपोर्ट के अन्तर्गत सन् १९२८ में ध्येय रूप में स्वीकार किया, किन्तु चूकि ब्रिटिश सरकार ने निश्चित अवधि में भारत की इस भाग को न माना, अतएव कांग्रेस ने १९३० में पूर्ण स्वतन्त्रता का ध्येय अपनाया और उसके लिये सघर्ष किया। १५ अगस्त १९४७ को भारत व पाकिस्तान, दो डोमिनियनों बनी, परन्तु भारत ने डोमिनियन पद को अपना अन्तिम ध्येय न माना था। अस्तु, भारत के संविधान ने भारत को एक सम्पूर्ण प्रभुसत्तापूर्ण प्रजातन्त्रात्मक गणतन्त्र में परिणत किया, फिर भी संविधान सभा ने गणतन्त्र बने रहते हुये ब्रिटिश कॉमनवेल्थ की सदस्यता जारी रखने का निर्णय किया। इसके बाद अप्रैल १९४६ को लन्दन में कॉमनवेल्थ के सदस्य राष्ट्रों के प्रधान मन्त्रियों का एक सम्मेलन हुआ, जिसने यह घोषणा की कि वे (भारत सहित) राष्ट्रमण्डल के स्वतन्त्र और समान सदस्यों के रूप में मिलजुल कर रहेंगे और स्वतन्त्रतापूर्वक शान्ति, स्वतन्त्रता और प्रगति की प्राप्ति के लिये सहयोग करेंगे। भारतीय गणतन्त्र को अन्य डोमिनियनों के साथ राष्ट्रमण्डल का सदस्य बनाया गया और राष्ट्रमण्डल से ब्रिटिश शब्द भी हटा दिया गया। भारत का यह निर्णय इस बात का प्रतीक है कि ब्रिटेन ने भारत की सत्ता का हस्तान्तरण मित्रतापूर्ण ढंग से किया, जिसके फलस्वरूप भारतीय नेताओं ने ब्रिटिश शासन के काले इतिहास पर परदा डाल दिया और दोनों देशों के बीच सद्भावना व पारस्परिक सहयोग के आधार पर एक नया अध्याय आरम्भ हुआ।

जिस समय भारत ने राष्ट्रमण्डल की सदस्यता के पक्ष में निर्णय किया था उस समय भी साम्यवादी नेताओं ने विशेषकर इस निर्णय का विरोध किया था। कुछ वर्षों तक वे ये कहते रहे कि राष्ट्रमण्डल की सदस्यता भारत की पूर्ण स्वतन्त्रता पर एक धब्बा है तथा भारत पश्चिमी साम्राज्यवादी देशों की ओर झुका हुआ है। किन्तु उसी समय से यह स्पष्ट हो गया था कि भारत सरकार ने प्रत्येक अन्तर्राष्ट्रीय प्रश्न पर उसके दोनों पक्षों पर पूर्ण विचार करके अपनी नीति के सम्बन्ध में निर्णय किये और पग उठाये। भारत ने एक भी बात में राष्ट्रमण्डल के अन्य देशों का अपने सिद्धान्तों के प्रतिकूल समर्थन न किया और कई अवसरों पर तो उनका विरोध अथवा उनसे मतभेद प्रकट किया। इन तथ्यों की पृष्ठ-भूमि में हमें भारत की राष्ट्रमण्डल की सदस्यता के पक्ष और विपक्ष में विचार करना है। प्रथम, हमें विपक्षियों के तर्कों की विवेचना करनी उचित होगी। उनके दो तर्क मुख्य हैं—(१) यह भारत की पूर्ण स्वतन्त्रता पर एक प्रतिच्छाया है और (२) भारत का पश्चिमी साम्राज्यवादी देशों में किसी भी रूप में सम्बन्ध रखना उचित नहीं है। भारत सरकार की गत वर्षों की विदेश नीति इन दोनों ही तर्कों के विरुद्ध एक स्वयं-मिद प्रमाण है। राजा (रानी) राष्ट्रमण्डल का अध्यक्ष अयस्क है, किन्तु उसका भारत के संविधान व शासन में कोई स्थान व कृत्य नहीं है जबकि डोमिनियन अयस्क ही उसे अपने राज्यों का प्रमुख स्वीकार करती है। भारत की

वैदेशिक नीति की विस्तृत विवेचना करने पर केवल एक ही निष्कर्ष निकलेगा, वह यह कि भारत ने पश्चिमी देशों का कभी अनुचित रूप में पक्ष नहीं लिया, वरन् यह स्वीकार किया गया है कि भारत सोवियत मध्य और चीन की ओर काफी भुका है। वास्तव में, भारत एक स्वतन्त्र, गान्धिप्रिय तथा गुटबन्दी से तटस्थ रहने की नीति का अनुसरण कर रहा है।

अब प्रश्न उठता है कि भारत राष्ट्रमण्डल का सदस्य क्यों है ? इसके उत्तर में हमें कई बातों पर विचार करना है। भारत ने इसे अपने हित तथा उन आदर्शों की रक्षा की पूर्ति में सहायक माना है, जो कि भारत को प्रिय हैं। उसी समय जवाहरलाल नेहरू ने कहा था 'अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितियाँ ऐसी हैं कि भारत अकेला नहीं खड़ा रह सकता, उसे कुछ देशों में अवश्य ही विशेष सम्बन्ध स्थापित करना होगा।' उन्होंने राष्ट्रमण्डल में सम्बन्ध बनाये रखने में विशेष लाभ यह देखा कि यही एक ऐसा मण्डल है जिसकी मददवना के साथ हमारी स्वतन्त्रता पर कोई प्रतिबन्ध नहीं आता। भारत अन्य देशों में निकट सम्पर्क चाहता है, किन्तु किसी भार या बन्धन से नहीं बंधना चाहता। इस मत का समर्थन उन्होंने अनेक भाषणों में किया। यह सम्बन्ध नैतिक गठबन्धनों से निःसीम रूप में अच्छा है, क्योंकि उनके द्वारा एक देश कुछ दूसरे देशों की शत्रुता मोल लेता है। यह दूसरे देशों से मित्रतापूर्ण सम्बन्ध स्थापन के मार्ग में भी कोई रुकावट नहीं डालता।<sup>4</sup>

वे आदर्श, जिनकी रक्षा भारत करना चाहता है प्रजातन्त्र, व्यक्ति की स्वतन्त्रता, न्यायपालिका की निष्पक्षता व स्वतन्त्रता, विधि का शासन आदि हैं। भारत ने प्रजातन्त्रात्मक प्रणाली को सोच-समझकर अपनाया है, क्योंकि इसके द्वारा इन आदर्शों की पूर्ति हो सकेगी। भारत समानता, विशेष रूप में आर्थिक समानता को प्राप्त करना चाहता है, इसलिये उसने समाजवादी व्यवस्था को भी अपनाया है, किन्तु भारत समाजवाद की स्थापना प्रजातन्त्रात्मक ढंग से ही करना चाहता है। इसमें कोई मन्देह नहीं कि इन आदर्शों के पालन में भारत को राष्ट्रमण्डल के देशों से ही सहयोग और प्रोत्साहन मिल सकता है। राष्ट्रमण्डल की मददवना भारत के हित साधन में भी लाभदायक सिद्ध हुई है जैसा कि इन बातों से प्रकट होगा— भारतीय नागरिकों के लिये राष्ट्रमण्डलीय देशों में राष्ट्रमण्डल की नागरिकता के अधिकार पूर्ववत् जारी रहे। उन्हें वहाँ पर विदेशी नहीं माना जाता।

4 "We are in the Commonwealth, because it is good for us and good for the causes which we wish to support and because it does not come in our way at all in the policy we pursue and it is helpful. There is no restrictive factor in the Commonwealth association, and one can go one's way. It is far better of course, it is infinitely better than a military alliance which is inevitably a challenge to some other country and comes in the way of one country's friendship with others." (29th March, 1956.)

यह सच है कि आस्ट्रेलिया में भारतीयों को स्थायी रूप से बसने का अधिकार नहीं तथा दक्षिणी अफ्रीका में भारतीय उद्गम के निवासियों के साथ अत्यन्त ही घृणित व्यवहार किया जा रहा है और सीलोन में भी भारतीयों को पूर्णरूप से समान नागरिकता के अधिकार प्राप्त नहीं हुये हैं। किन्तु भारत ने इन मामलों को राष्ट्रमण्डल के सम्मेलनों में उठाना उचित नहीं समझा है, क्योंकि यदि राष्ट्रमण्डल का आपसी मतभेदों के निपटाने का अधिकार मान लिया तो यह एक ऊपर से लादा हुआ (super-imposed) न्यायालय बन जायेगा। इसी कारण भारत ने पाकिस्तान की इस माँग पर राष्ट्रमण्डलीय सम्मेलनों में विचार किये जाने का सदैव ही विरोध किया है। ऐसे विवादों के लिये सयुक्त राष्ट्र सच का सहारा लिया जा सकता है। भारत को आर्थिक लाभ भी है। भारत का लगभग आधा विदेशी व्यापार राष्ट्रमण्डल के देशों के साथ रहा है और यह पूर्ववत् जारी रह सका है। सन् १९६१ में ब्रिटेन ने भारत को २०२ करोड़ ६० का माल भेजा और भारत ने ब्रिटेन को १९३ करोड़ ६० की कीमत का। भारत को 'कोलम्बो प्लान' के अन्तर्गत अपनी योजनायें पूर्ण करने में काफी आर्थिक सहायता मिली है और मिलने की आशा है। ब्रिटेन से तकनीकी सहयोग योजना (Technical Co-operation Scheme) के अन्तर्गत भारतीयों को तकनीकी प्रशिक्षण पाने में बड़ी सहायता मिल रही है। इसके अतिरिक्त भारतीय सेनाओं को आधुनिक शस्त्रों, यन्त्रों, हवाई व लडाकू जहाजों की काफी आवश्यकता है, जिनमें से अधिकांश सामान हमें ब्रिटेन से लेना है, क्योंकि हमारी सेनाओं का पहले से ही संगठन, शस्त्रों का प्रयोग आदि एक विशेष ढंग के रहे हैं। इस क्षेत्र में हमारी अधिकांश आवश्यकताओं की पूर्ति ब्रिटेन ही कर सकता है, साथ ही हम दूसरे देशों से भी अन्य आवश्यक सामान भगा सकते हैं।

वास्तव में, राष्ट्रमण्डल की सदस्यता में, जैसा कि न्यूजीलैंड के भूतपूर्व प्रधानमंत्री ने कहा था, 'स्वतन्त्रता के साथ कुछ और जुड़ा हुआ है।' भारत और सीलोन जैसे देशों को स्वतन्त्रता पहले चाहिए थी तो प्राप्त हो गई है, किन्तु हमें यदि उसके साथ कुछ और लाभ मिल सके तो उनके लेने में हमारी क्या हानि है? यह सच है कि भारत, सीलोन व पाकिस्तान आदि देशों के राष्ट्रमण्डल में आने से राष्ट्रमण्डल केवल श्वेत राष्ट्रों का ही समुदाय नहीं रह गया है। अब तो कई अफ्रीकी उपनिवेश भी स्वतन्त्र बन गये हैं और राष्ट्रमण्डल में सम्मिलित हो गये हैं। फलतः राष्ट्रमण्डल में एशियावासियों के साथ अफ्रीकावासी भी सम्मिलित हो गये हैं। राष्ट्रमण्डलीय देशों की जनसंख्या पर ध्यान देने से तो यह स्पष्ट है कि अब भी उसमें अ-श्वेत जनमस्या का वाहुल्य है। जब ब्रिटेन ने इजिप्ट पर आक्रमण किया तो भारत में यह माँग जोरों से उठी कि भारत राष्ट्रमण्डल की सदस्यता त्याग दे, किन्तु भारत सरकार ने ऐसा करना उचित नहीं समझा। वास्तव में, राष्ट्रमण्डलीय देशों के पारस्परिक परामर्श का जो तन्त्र है उसमें कोई दोष न था। सच तो यह है कि



ब्रिटेन के प्रधान मन्त्री ने उम समय अन्य देशों में परामर्श नहीं किया। ब्रिटिश सरकार के दुस्साहस और गलत पग का फल ब्रिटेन को भोगना पड़ा।

भूतपूर्व भारत-मन्त्री एल० एम० एमरी ने राष्ट्रमण्डल के विषय में कहा था कि राष्ट्रमण्डल का महत्त्वपूर्ण कार्य शान्ति, स्वतन्त्रता और न्याय के लिए प्रयत्न करना है। उनमें अधिक महत्त्वपूर्ण कोई अन्य कार्य आज ही नहीं सकता। राष्ट्रों का कोई दूसरा समूह इस कार्य को करने के लिये अधिक उपयुक्त नहीं है। अपने विश्वव्यापी स्वरूप और पविष्ठ बन्धनों के द्वारा, जो उसे एक बनाये हुए हैं, राष्ट्रों-के बीच मतभेदों को दूर करने तथा उनमें विश्वास पैदा करने के लिये अग्रणी है।<sup>5</sup> अन्त में, जवाहरलाल नेहरू के मतानुसार राष्ट्रमण्डल एक अत्यन्त महत्त्वपूर्ण संस्था है। यदि यह अपने कार्यों को आगे जारी न रख सकी और किसी प्रकार धीरे हो गई तो यह बड़े दुःख की बात होगी।<sup>6</sup>

**भारत और यूरोपीय सभ्यता का बाजार (India and the E. C. M.)**—  
मार्च १९५७ में पश्चिमी यूरोप के कई देशों—बेल्जियम, फ्रांस, इटली, लक्जमबर्ग और नीदरलैंड्स—ने सभ्यता का बाजार कायम करने के लिये एक मधि पर हस्ताक्षर किये। वह सधि कानून रूप में प्रथम जनवरी १९५८ से लागू हुई और सम्बन्धित राज्यों ने एक दूसरे के माल पर आयात-निर्यात कर में कमी की तथा व्यापार को अधिक सुगम बनाने की दिशा में पग उठाये। कुछ समय से ब्रिटेन भी इस बाजार में सम्मिलित होने के प्रयत्न कर रहा है और इस प्रयत्न पर ब्रिटेन तथा अन्य सम्बन्धित राज्यों के प्रतिनिधियों में वार्ता जारी है। जब से राष्ट्रमण्डल के सदस्य राज्यों को पता लगा है कि ब्रिटेन सभ्यता के बाजार में प्रवेश करना चाहता है, तभी से उनके जिम्मेदार नेताओं ने यह मत प्रकट किया है कि ब्रिटेन द्वारा ऐसा निर्यात करने से राष्ट्रमण्डल के अस्तित्व को खतरा पहुंच सकता है। कनाडा, भारत, आस्ट्रेलिया आदि सभी राज्य यह अनुभव करते हैं कि ब्रिटेन के यूरोपीय सभ्यता के बाजार में मिल जाने पर राष्ट्रमण्डल को बनाये रखने वाले जो व्यापारिक सम्बन्ध

5 "Its role is to work for peace, freedom and justice. No task is today more important. No group of nations is more naturally fitted to discharge it. Through its worldwide character and the intimate ties which unite it, the Commonwealth is in a unique position to help bridge the differences between nations and build up confidence among them."

*Duncan Sandys* Secretary of State for Commonwealth Relations and for the Colonies, speaking on the Commonwealth in a BBC broadcast on September 10, 1962.

6 "It is a remarkable institution, this Commonwealth. It would be a great pity if it did not continue to perform the functions it has fulfilled and were weakened in some ways"

*Jawaharlal Nehru*, addressing an India League Meeting in London on Sept. 12, 1962.

हे उनका आधार समाप्त हो जायेगा। यह निश्चित है कि साम्के के बाजार में ब्रिटेन के सम्मिलित हो जाने में राष्ट्रमण्डल के सदस्य-राज्यों के व्यापार पर बुरा प्रभाव पड़ेगा, क्योंकि वे साम्के के बाजार में सम्मिलित राज्यों द्वारा उत्पन्न की गई वस्तुओं की प्रतिस्पर्धा में न ठहर सकेगे। ब्रिटेन इस समय राष्ट्रमण्डलीय राज्यों के बीच पारस्परिक व्यापारिक समझौते (Commonwealth preferential system) में बंधा है। ब्रिटेन के साम्के के बाजार में सम्मिलित होने पर यह समझौता कायम न रह सकेगा। इन राज्यों के दृष्टिकोण को सामने रखकर ब्रिटेन यह प्रयत्न कर रहा है कि साम्के का बाजार राष्ट्रमण्डल के सदस्य राज्यों को कुछ विशेष सुविधायें दे दे।

### ३. भारत और संयुक्त-राष्ट्र संघ

भारत नयुक्त राष्ट्र संघ का उसके प्रारम्भ से ही सदस्य है। नयुक्त राष्ट्र संघ के जो उद्देश्य हैं भारत केवन उनका सिद्धान्त रूप में ही समर्थन नहीं करता वरन् उन्हें क्रियात्मक रूप दे रहा है और चाहता है कि अन्य देश भी ऐसा ही करें। यह सभी स्वीकार करते हैं कि स० रा० संघ एक दोग रहित अन्तर्राष्ट्रीय संगठन नहीं है। हम यह भी समझते हैं कि इसमें नयुक्त राज्य अमरीका और उसके साथी देशों का बहुमत है, जो अन्तर्राष्ट्रीय विवादों पर निष्पक्षता के साथ विचार नहीं करते। विशेष रूप से कश्मीर के सम्बन्ध में सुरक्षा परिषद् द्वारा पाकिस्तान को आक्रान्ता (aggressor) घोषित न करना और पूर्ववत् स्थिति (status quo) के सम्बन्ध में प्रस्ताव पास करना भारत विरोधी नीति के प्रतीक है। फिर भी हमें इस विषय में यह मानकर आगे विचार करना चाहिए कि स० रा० संघ जैसा भी है कुछ न होने से अच्छा ही है। जहाँ तक हो सके भारत व अन्य देशों को उसे अधिक अच्छा और उपयोगी बनाने का प्रयत्न करना चाहिये। २४ अक्टूबर १९५६ को स० रा० संघ दिवस के अवसर पर उसके प्रधान ने एक सदेश में कहा था : 'इसमें कोई संदेह नहीं है कि संघ का जन्म अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति की स्थापना के लिए हुआ है, जो सर्वोपरि अभीष्ट है, क्योंकि अणुबम के युग में युद्ध का अर्थ स्वयं सम्पत्ता का सर्वनाश हो सकता है।' यदि भारत कोई सन्देश दे सकता है तो वह शान्ति का ही हो सकता है और भारत उसके योग्य सिद्ध होगा इसकी हमें पूर्ण आशा है। स० रा० संघ में मसार के हित में बड़े-बड़े कार्य होने की सम्भावनायें छिपी हैं। यह शान्ति स्थापना और मानव प्रगति का नाथन सिद्ध होगा, ऐसी आशा करनी चाहिए। अतएव भारत ने इस संगठन को प्रारम्भ से ही पूर्ण सहयोग देने की नीति अपनाई है, क्योंकि भारत को उसके उद्देश्यों और सिद्धान्तों में विश्वास है।

यहाँ पर हम भारत और स० रा० संघ के पारस्परिक सम्बन्धों की संक्षिप्त विवेचना करना उपयुक्त समझते हैं। सर्वप्रथम, भारत ने कश्मीर के प्रश्न को सुरक्षा परिषद् के सामने पेश किया था। भारत ने ऐसा निर्णय उस समय किया था जब

कि भारत इस प्रश्न का अन्तिम हल सैनिक बल के प्रयोग द्वारा कुछ ही दिनों में सुगमतापूर्वक कर सकने की स्थिति में था। वास्तव में, भारत सरकार की कश्मीर सम्बन्धी नीति की आलोचना अपने देश वालों द्वारा इस आधार पर की जाती है कि सरकार ने उस समय बड़ी भूल की, कश्मीर का प्रश्न तो तभी पूर्ण सन्तोषमय ढंग से भारत के पक्ष में निर्णित हो जाना। यह इस बात का ज्वलन्त प्रमाण है कि भारत ने शान्तिप्रिय मिद्धान्तों को क्रियात्मक रूप प्रदान किया और घड़े दुःख की बात है कि आज उमी विषय पर सुरक्षा परिषद् ने एक ऐसा हथ अंपनाया है जिसे भारत विरोधी कहा जायेगा।

दक्षिणी अफ्रीका में भारतीय उद्गम के निवासियों तथा अन्य अश्वेतों के प्रति दुर्व्यवहार और विभेद की नीति के प्रश्न को भारत ने हर वर्ष १० रा० सं० की जनरल एसेम्बली में उठाया। दक्षिण अफ्रीका की सरकार ने बार-बार उस प्रश्न के ऊपर विचार किये जाने का इस आधार पर विरोध किया कि उसका सम्बन्ध सरकार की घरेलू नीति से है, अतएव वह विषय १० रा० सप के अधिकार-क्षेत्र से बाहर है। परन्तु यह स्पष्ट है कि यह प्रश्न समान मानव अधिकारों का है, जिनकी घोषणा १० रा० संघ ने की है। इसी कारण प्रतिवर्ष १० रा० स० की जनरल एसेम्बली इस प्रश्न पर विचार करती है। प्रारम्भ में उसने दक्षिण अफ्रीका, भारत व पाकिस्तान की सरकारों के बीच गोलमेज सम्मेलन द्वारा इस प्रश्न को हल कराने का मुझाव दिया, परन्तु दक्षिण अफ्रीका ने उसे कार्यान्वित न किया और पाकिस्तान सरकार अपने भारत विरोधी रुझ के कारण चुप रही है। वाद में जनरल एसेम्बली ने वहाँ की समस्या पर रिपोर्ट देने के लिये एक कमीशन नियुक्त किया था, उसे भी दक्षिण अफ्रीका की सरकार ने कोई सहयोग नहीं दिया। अतएव इस प्रश्न का कोई हल अभी नहीं निकला है, परन्तु भारत विद्व का मत इस समस्या पर आकर्षित करने में सफल हुआ है और उसे अनेक श्वेत बहुजनसंस्था वाले देशों का भी समर्थन जातीय विभेद की नीति के विरुद्ध मिला है। अपनी नीति के ऊपर अड़े रहने के कारण दक्षिण अफ्रीका को राष्ट्रमण्डल की सदस्यता त्यागनी पड़ी है।

भारत के एक प्रतिनिधि को सुरक्षा परिषद् की सदस्यता प्राप्त हो चुकी है। भारत के महत्व और सद्प्रयत्नों को ध्यान में रखकर कई देशों के प्रतिनिधियों ने यह मुझाव दिया है कि भारत को सुरक्षा परिषद् में स्थायी प्रतिनिधित्व दिया जाये, किन्तु भारत ने इसकी कभी इच्छा नहीं की है। भारत की स्वाति प्राप्त महिला श्रीमती विजयलक्ष्मी पंडित को एक वर्षों १० रा० सप की प्रधाना रहने का सौभाग्य मिला। यह वास्तव में भारत के लिये एक गर्व की बात थी। भारत के अन्य नेता १० रा० सप के कई मण्डलों के प्रधान अथवा उच्च अधिकारी रहे हैं। इस प्रकार भारत १० रा० सप की जनरल एसेम्बली और अन्य मण्डलों में बड़ा महत्वपूर्ण और सराहनीय योग दे रहा है। भारत ने संरक्षण समिति (Trusteeship Committee) में मर्दव ही पराधीन जातियों का पक्ष लिया है और उन्हें

शीघ्र ही स्वशासन के अधिकार मिलें—इस बात का प्रयत्न किया है। भारत ने लीबिया, अल्जीरिया, मारको और अन्य अफ्रीकी राष्ट्रों को स्वतन्त्रता दिये जाने का समर्थन किया है।

भारत ने कोरिया में युद्ध-बन्धों हों जाने पर कैंदियों की अदला-बदली कराने के लिये नियुक्त आयोग का सभापति बनकर और अपनी चिकित्सा सहायता टुकड़िया भेजकर ग्राहनीय कार्य किया। भारत ने २०० रा० मघ द्वारा आयोजित उन सैनिक टुकड़ियों के संगठन में सहयोग प्रदान किया जिन्हें इजिप्ट और इजराइल की सीमा पर गाजा में रखा गया और जिन्होंने इजिप्ट से विदेशी सेनाओं के हटाने में महत्वपूर्ण भाग लिया। कांगो के स्वतन्त्र हो जाने के बाद वहाँ कटगा व कुछ अन्य प्रान्तों ने केन्द्रीय सरकार से पृथक होने का प्रयत्न किया। वहाँ पर वेल्लिजम तथा अन्य यूरोपीय देशों के अनेक सैनिक अधिकारियों ने कटगा की सेना में भरती होकर केन्द्रीय सरकार के विरुद्ध युद्ध संचालन किया। अन्य दृष्टियों से भी कांगो की आन्तरिक स्थिति बड़ी ही अशांत और डवाडोन थी। ऐसी परिस्थितियों में २०० रा० मघ की सुरक्षा परिषद् ने कांगो में शान्ति बनाये रखने तथा विदेशी सैनिक अधिकारियों को कटगा से निकलवाने का निर्णय किया और उसे कार्यान्वित करने के लिये कई राज्यों से सैनिक सहायता मांगी। इस कार्य में भारत ने अत्यन्त सराहनीय योग दिया और उसकी कई सैनिक टुकड़िया कांगो में २०० रा० मघ के अधीन कार्य करती रही। भारत के कुछ सैनिक अधिकारी पश्चिमी इरियान में भी भेजे गये।

भारत ने आर्थिक और सामाजिक परिषद् (Economic and Social Council) के सदस्य रूप में संयुक्त राष्ट्र सघ की आर्थिक और सामाजिक गति-विधियों में विशेष दिलचस्पी ली है। अन्य अविकसित देशों के साथ भारत ने इस बात पर बल दिया है कि राजनीतिक स्वतन्त्रता अर्थ-हीन होगी यदि उसके साथ आर्थिक मुक्ति न आई। भारत उन प्रथम देशों में से है जिन्होंने यह सुझाव दिया कि धनी देशों को कम से कम अपनी आय का एक प्रतिशत निधन देशों को आर्थिक सहायता देने के लिये अलग रख देना चाहिए। भारत ने सं० रा० सघ द्वारा आयोजित व्यापार और विकास सम्मेलन (U. N. Conference on Trade and Development) में अति सक्रिय दिलचस्पी ली है, जिसने इस बात पर ध्यान केन्द्रित कराया है कि अल्प-विकसित देशों के विकास में विज्ञान और औद्योगिकी (Science and technology) को लागू करने के बारे में हुए संयुक्त राष्ट्रीय सम्मेलन ने विश्व के कुछ श्रेष्ठ वैज्ञानिकों को इस बारे में जोड़ करने का अवसर प्रदान किया कि उनके प्राकृतिक साधनों का किस प्रकार अधिक से अधिक अन्वेषण उपयोग किया जाये। भारत के लिए यह गर्व की बात है कि एक भारतीय को इस सम्मेलन का सभापति बनाया गया। १० नवम्बर १९६१ को प्रधानमंत्री नेहरू ने जनरल एसेम्बली में भाषण देते हुए कहा था।

हम एक सघर्षों के एक मसार में रहते हैं फिर भी ससार जीवित है, नि सदेह राष्ट्रों और व्यक्तियों के बीच सहयोग के कारण। ... आज भी उन देशों के बीच जो कि राजनीतिक तथा अन्य क्षेत्रों में एक दूसरे के विरोधी हैं, काफी बड़ी मात्रा में सहयोग है। इस सहयोग के बारे में जो कि निरन्तर जारी है, बहुत कम ज्ञान है अथवा उसके बारे में बहुत कम चर्चा है और सघर्ष की प्रत्येक वान के बारे में बहुत कुछ कहा जाता है, अतः मसार इस विचार से पूर्ण है कि सघर्ष जारी है और हम विनाश के कगारे पर खड़े हैं। कदाचित् यह अधिक सच्चा चित्र होगा यदि आज विश्व के सहयोग करने वाले तत्वों को आगे रखा जाये और हमें यह सोचने दिया जाये कि विश्व सहयोग पर निर्भर करता है न कि सघर्ष पर।<sup>7</sup>

जवाहरलाल नेहरू का यह मुझाव था कि यह एक अच्छा विचार होगा कि स० रा० सघ इस पहलू पर बल देने के लिये एक वर्ष विशेष रूप से लगाये, जिससे कि अन्तरराष्ट्रीय सहयोग को प्रोत्साहन मिले और तनाव कम हो। यह बड़े सन्तोष की बात है कि स० रा० सघ ने इस मुझाव को स्वीकार किया और १९६५ को अन्तरराष्ट्रीय सहयोग वर्ष ( International Cooperation Year ) के रूप में मनाया, जो कि स० रा० सघ की स्थापना का २० वा वर्ष था।

#### ४ भारत-पाक सम्बन्ध

यद्यपि देश का विभाजन दोनों प्रमुख दलों की सहमति से हुआ, फिर भी विभाजन के समय से ही दोनों देशों के बीच पारस्परिक सम्बन्ध सुधारने के बजाय विगड़े ही रहे। दोनों देशों के बीच विभाजन सम्बन्धी अनेक समस्याएँ आईं, जिनमें से अधिकतर समस्याओं के सन्तोषप्रद हल निकल आये, किन्तु कई प्रश्नों पर विवाद उठे। उनमें से भी कुछ विवादग्रस्त प्रश्न सुलभ गये हैं, फिर भी दोनों देशों के बीच सम्बन्धों में कोई विशेष सुधार नहीं हुआ है। पाकिस्तानी नेताओं के अनुसार जब तक कश्मीर सम्बन्धी विवाद का सन्तोषजनक हल नहीं निकलता तब तक भारत-पाक सम्बन्ध कटुतापूर्ण ही बने रहेंगे। 'परिवर्तनशील विश्व में वैदेशिक नीतियाँ' नामक ग्रन्थ में पाकिस्तान की वैदेशिक नीति के लेखक मि० इश्तियाक हुसैन कुरैशी ने लिखा है :

पाकिस्तान को भारत से सबसे बड़ा खतरा है। यह एक बड़ा पड़ोसी है, जिसकी पाकिस्तान के साथ लम्बी सीमाये है। इसका हल पाक के प्रति शत्रुतापूर्ण है। इसके नेताओं और जनता के बड़े वर्ग ने अभी तक पाकिस्तान की रचना और उसके अस्तित्व को हृदय से स्वीकार नहीं किया है।<sup>1</sup> राष्ट्रपति अय्यूब खान ने भी 'स्वामी नहीं, मित्र' नामक पुस्तक में व्यक्त किया है कि उनकी समस्याओं का प्रमुख कारण यह है कि भारत ने

7 See Indian and Foreign Review, Nov. 1, 1966.

पाकिस्तान के स्वतन्त्र और प्रभुसत्तापूर्ण राज्य को हृदय से स्वीकार नहीं किया है। 'आरम्भ से ही, भारत हमारे लिये कठिनाइयाँ पैदा करने पर तुला हुआ था। ... इस सब के पीछे भारत की यह आकांक्षा रही है कि वह पाकिस्तान को हज़म करले या उसे पिछलग्गू बनाले।'<sup>3</sup>

उपरोक्त से स्पष्ट है कि पाकिस्तान की वैदेशिक नीति पर भारत के भय का प्रधान प्रभाव रहा है। हमारे विचार में यह बात सर्वथा निराधार है। पाकिस्तानियों का ऐसा विश्वास उनके पुराने मनोभावों तथा 'हिन्दू और भारत से घृणा' वाले आन्दोलन से जन्मा है। कीथ कैलई नाम के विदेशी लेखक का कथन है कि भारत के प्रति पाकिस्तान के भाव अधिकांशतः विभाजन से पूर्व के राजनीतिक संघर्ष की ही जारी रखने वाले हैं। सच तो यह है कि भारत ने १९४९ से बार-बार पाकिस्तान के साथ युद्ध न करने के समझौते के प्रस्ताव को दोहराया है। जवाहरलाल नेहरू ने १९५६ में ऐसा समझौता करने की अपील की और नवम्बर १९६२ में ऐसा प्रस्ताव फिर से पाकिस्तान के सामने रखा, परन्तु पाकिस्तान उसके लिए कभी तैयार न हुआ। जवाहरलाल नेहरू की मृत्यु के बाद लाल बहादुर शास्त्री ने १५ अगस्त १९६४ को ऐसा प्रस्ताव दोहराते हुए कहा: 'हम दोनों देशों के बीच मित्रता चाहते हैं। सीमा पर होने वाली घटनाएँ न तो पाकिस्तान के लिए अच्छी हैं और न भारत के लिए ही। यह बात भी हमारे लिए कोई श्रेय की नहीं है कि हम जनता का एक देश छोड़कर दूसरे देश में जाकर बसना न रोक सकें। अतः हम अपने सम्मान से मगल कोई भी मार्ग ढूँढ निकालना चाहते हैं।

इसके अतिरिक्त यह बात भी उल्लेखनीय है कि भारत सरकार ने पाकिस्तान के साथ उठे प्रायः सभी विवाद प्रश्नों को शान्तिपूर्ण ढंग से हल किया है और उनके निराकरण में पाकिस्तान के प्रति यथाशक्ति अपनी उदारता का ही परिचय दिया है। भारत के विभाजन से पूर्व मि० जिन्नाह ने अल्प-संख्यकों के हितों की रक्षा का पूर्ण आश्वासन दिया था। विभाजन होते ही पश्चिमी पाकिस्तान में लाखों हिन्दुओं को भारत आना पड़ा और भारत में भी लाखों मुसलमानों को पाकिस्तान जाना पड़ा तथा दोनों ही देशों में काफी बड़ी मर्यादा में अल्पसंख्यकों का मारा गया, उनकी स्थितियों के साथ अमानुषिक व्यवहार किया गया और उनकी सम्पत्ति पर अनुचित अधिकार किया गया। अल्पसंख्यकों के प्रति पाकिस्तान सरकार की नीति जैसी कि मि० जिन्नाह के अनुसूतार होनी चाहिये थी वंसी भी न रही। बाद में पूर्वी पाकिस्तान में अल्पसंख्यकों के साथ जो अन्यायपूर्ण व्यवहार हुआ, उसके फलस्वरूप फिर लाखों शरणार्थी भारत में आये। अप्रैल १९५० में इस सम्बन्ध में नेहरू-लियाकत समझौता हुआ किन्तु पाकिस्तान सरकार ने उसका कभी भी मच्चाई में पालन नहीं किया। वास्तव में, बात यह है कि पाकिस्तानी नेताओं ने पुरानी मुस्लिम लीगो ट्रै-राष्ट्र वाली नीति को नहीं त्यागा है, शरी कारण

पाकिस्तान में हिन्दुओं को पूर्ण रूप से ग्रन्थ नागरिकों के सम पद प्राप्त नहीं है। पाकिस्तान को एक इस्लामी गणतन्त्र घोषित किया गया है; उसका राष्ट्रपति केवल मुसलमान ही हो सकता है; (बहुत समय से पाकिस्तान के केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल में किसी भी अल्पसंख्यक वर्ग के प्रतिनिधि को स्थान नहीं मिला है) और उसके सविधान में ऐसे कई प्राविधान हैं जो इस्लाम धर्म को विशेष पद व महत्व देते हैं। इसी कारण अधिकतर धर्मावलम्बी पाकिस्तान की नीति से अपने को पूर्णतया सुरक्षित नहीं समझते। इसी के परिणाम-स्वरूप भारत में भी साम्प्रदायिकता बनी हुई है। परन्तु यहाँ यह उल्लेखनीय है कि भारत ने धर्म-निरपेक्ष राज्य के आदर्श को स्वीकार किया है और उसका यथाशक्ति पालन भी कर रहा है। साथ ही भारत में मुसलमानों की सख्या काफी बढ़ी है, अतः कोई भी सरकार व राजनीतिक दल उनके प्रति अनुचित व्यवहार की नीति पर सफलतापूर्वक नहीं चल सकता। परन्तु जब तक पाकिस्तानी नेता व सरकार अल्पसंख्यकों के प्रति वर्तमान नीति पर चलेंगे तब तक भारत में उसकी प्रतिक्रिया होती रहेगी और भारत सरकार के साम्प्रदायिकता का अन्त करने सम्बन्धी प्रयत्न पूर्णतः सफल न हो सकेंगे।

विस्थापितों की सम्पत्ति के विषय में पाकिस्तान सरकार ने जिम नीति का पालन किया वह पूर्णतः न्यायपूर्ण नहीं थी, फिर भी वह प्रश्न अब हल हो चुका है। दोनों देशों के बीच कई वर्ष तक सीमाओं पर अर्बंघ अधिकार व गोली चलने की घटनाएँ होती रही। इस प्रकार के विवाद-ग्रस्त प्रश्नों का सन् १९६० में सन्तोप-जनक हल निकला और दोनों देशों के बीच समझौते के आधार पर सीमाओं का निर्धारण हुआ कुछ क्षेत्रों की अदला-बदली भी हुई। फिर भी अप्रैल-मई १९६५ में कच्छ (गुजरात) प्रदेश में पाकिस्तान की सैनिक टुकडियों ने भारत की १-२ चौकियों पर शक्ति प्रयोग द्वारा अधिकार किया, जिसके फलस्वरूप दोनों देशों की सेनाओं में मुठभेड़ हुई और कुछ दिन तक लड़ाई चली। जून में ब्रिटिश प्रधानमंत्री प्रयत्नों के परिणाम-स्वरूप दोनों सरकारों के बीच एक समझौता हो गया, जो ७म जुलाई १९६५ से लागू हुआ। उसकी शर्तें निम्नलिखित रही -

(१) पाकिस्तान ने जिन क्षेत्रों पर आक्रमण द्वारा अधिकार किया था, पाकिस्तान की सेना उन क्षेत्रों से पूर्णतया हटे; (२) जैसा कि भारत ने माग की थी, आक्रामक कार्यवाहियों से पूर्व की स्थिति पर लौटा जाये; और (३) समझौते में विहित प्रक्रिया (पंच-निर्णय) द्वारा विवादग्रस्त सीमा प्रश्न को सुलझाया जाये।

नहरों पानी विवाद का आधार यह था कि पंजाब में नहरों की योजना विभाजन के पूर्व एक इकाई के रूप में बड़ी कुशलतापूर्वक संचालित हो रही थी, किन्तु विभाजन के परिणामस्वरूप नहरों की योजना व सम्बन्धित नदियों का बट-बारा इस प्रकार से हुआ कि नहरें पाकिस्तान के भाग में आयीं और उनके जल-स्रोत भारत की सीमा में रहे। विभाजन समिति की रिपोर्टें में इस समस्या के विषय में

केवल यह उल्लेख था कि दोनों प्रदेशों को जितना पानी मिल रहा था उसमें कोई परिवर्तन का प्रश्न नहीं उठता, परन्तु उसमें दोनों प्रदेशों के भाग में आनेवाले पानी के अधिकृत भाग को पारिभाषित न किया गया। भारत सरकार देश में सिंचाई योजनाओं को विस्तृत करने के इरादे से नहरी पानी का अधिक भाग प्रयोग करना चाहती थी; अतः उसने इस उद्देश्य से परियोजनाओं पर कार्य आरम्भ कराया। परन्तु उनकी पूर्ति के परिणामस्वरूप पाकिस्तान को कम पानी उपलब्ध होता, इस कारण से दोनों देशों के बीच विवाद उठा। परन्तु बड़े सन्तोष की बात है कि विश्व बैंक की मध्यस्थता के फलस्वरूप सितम्बर १९६० में इस प्रश्न पर भी दोनों देशों के बीच एक समझौता हो गया, जिसके अनुसार तीन नदियाँ पाकिस्तान के अधिकार में आयी और पूर्वी तीन नदियों पर भारत का अधिकार स्वीकार किया गया। पाकिस्तान द्वारा नई नहरों के निर्माण हेतु एक अन्तर्राष्ट्रीय वित्तीय सघ एक बहुत बड़ी धन राशि वित्तीय व्यवस्था की जाने के लिए अपनी सहमति प्रदा की है। पंजाब में नहरी पानी के बटवारे से सम्बन्धित विवाद तो इस प्रकार ह हो गया है, परन्तु पश्चिमी बंगाल में गंगा के पानी का अधिक अच्छा प्रयोग का के लिए भारत सरकार की परियोजना से पूर्वी पाकिस्तान की परियोजनाओं बुरा प्रभाव पड़ सकता है।

भारत और पाक सम्बन्धों के विगड़े रहने का सबसे महत्वपूर्ण कारण पाकिस्तानियों के अनुसार कश्मीर समस्या के बारे में भारत सरकार का बदला हुआ रुख है। अतः यहाँ जम्मू-कश्मीर के प्रश्न पर भारत और पाकिस्तान के बीच विवाद की अति सक्षिप्त रूप-रेखा देना आवश्यक प्रतीत होता है। यह एक सुविदित तथ्य है कि पाकिस्तान सरकार ने स्वतन्त्रता प्राप्ति के कुछ ही समय बाद रियासत के शासक पर पाकिस्तान में सम्मिलित होने के लिये जोर दिया। जब रियासत (हिन्दू) शासक ने पाकिस्तान सरकार की बात न मानी तो कबायली लोगों के द्वारा पाकिस्तानी सरकार ने रियासत पर चढ़ाई की। आक्रमण करने वाले कबायली लोगों की सख्या बहुत बड़ी थी, अतः रियासत की सेना उनका मुकाबला न कर सकी। कुछ ही दिनों में आक्रमणकारियों ने रियासत के बड़े प्रदेश को रौंद डाला और रियासत की राजधानी श्रीनगर की सुरक्षा के लिये गम्भीर खतरा पैदा हो गया। ऐसी परिस्थितियों में रियासत के शासक ने भारत सरकार से रियासत के भारतीय सघ में अबिलम्ब प्रवेश को स्वीकार करने तथा आक्रमणकारियों के विरुद्ध सैनिक सहायता देने की अपील की। रियासत के सर्वप्रमुख राजनीतिक संगठन—नेशनल काँग्रेस (National Conference), जो कि भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस से राष्ट्रीय स्वतन्त्रता और प्रजातन्त्र के लिये किये गये मर्घप में सम्बन्धित रही थी और जिसके सर्वमान्य व लोकप्रिय नेता दोल अब्दुल्ला ने भी भारत सरकार से शासक के ममान ही अपील की। २६ अक्टूबर १९४७ को भारत ने जम्मू-कश्मीर रियासत के भारतीय सघ में प्रवेश-पत्र को स्वीकार किया



और पासक को परामर्श दिया कि वह रियासत में लोकप्रिय सरकार स्थापित करे। भारत सरकार ने तुरन्त ही वायु-यान द्वारा अपनी सैनिक टुकड़ियाँ रियासत में भेजी, जिन्होंने न केवल श्रीनगर को ही बचाया, वरन् आक्रमणकारियों को शीघ्र ही पीछे हटाने का महत्वपूर्ण कार्य किया।

भारत के प्रधानमंत्री ने २२ दिसम्बर १९४७ को भेजे गये अपने पत्र में पाकिस्तान के प्रधानमंत्री से प्रार्थना की कि पाकिस्तान आक्रमणकारियों को सहायता देकर सधर्ष को लम्बा न बनाये। पाकिस्तान सरकार ने अपने उत्तर में सहायता देने के आरोप का खण्डन किया। परन्तु वह खण्डन तथ्यों के विपरीत था, क्योंकि नि.सदेह आक्रमणकारियों को पाकिस्तान ने सशस्त्र और अन्य सामान दिया था तथा पाकिस्तानी सेना के नियमित सदस्य भी उनमें सम्मिलित थे। यहाँ यह बात भी उल्लेखनीय है कि उस समय पाकिस्तान ने ऐसा कोई तर्क नहीं रखा कि कश्मीर में भारत को कोई अधिकार न था, अथवा पाकिस्तान का जम्मू-कश्मीर रियासत में कोई अधिकार था। पाकिस्तान को पता था कि कश्मीर में उसके सैनिकों की उपस्थिति अन्तर्राष्ट्रीय कानून के विरुद्ध था और उसके द्वारा कश्मीर पर किया गया सशस्त्र आक्रमण अवैध था। जबकि कश्मीर में युद्ध जारी था, भारत सरकार ने ३० दिसम्बर १९४७ को सयुक्त राष्ट्र सभ के महासचिव से कश्मीर पर पाकिस्तानी आक्रमण के विरुद्ध शिकायत की और सुरक्षा परिषद् ने शिकायत की जाच करने के लिये एक आयोग नियुक्त किया।

१३ अगस्त १९४८ को आयोग ने एक प्रस्ताव अंगीकृत किया जिसमें तीन भाग थे। प्रथम भाग का सम्बन्ध युद्धबन्दी लागू करने से था और इस कार्य को करने का पूर्ण उत्तरदायित्व दोनों देशों की सेनाओं के उच्च कमानों पर छोड़ा गया था। दूसरे भाग में सधि के समझौते की शर्तें दी गई थी, जिनके आरम्भ में ही कहा गया था कि कश्मीर में पाकिस्तानी सैनिक दस्तों की उपस्थिति ने उस समय की स्थिति में सारपूर्ण परिवर्तन ला दिया है जबकि उसे पाकिस्तान सरकार ने सुरक्षा परिषद् के सामने प्रस्तुत किया था। तदनुसार उक्त प्रस्ताव में व्यवस्था की गई कि :

(१) कश्मीर से सभी पाकिस्तानी सैनिक दस्तों—कवाइलियों और अन्य राष्ट्रीकों को वापस बुलाया जाये; और (२) इस प्रकार से खाली किये गये भू-भाग पर आयोग की देख-रेख के अधीन स्थानीय प्राधिकारियों का प्रशासन स्थापित किया जाये। तीसरे भाग में कहा गया कि भारत और पाकिस्तान द्वारा सधि समझौते को स्वीकार किये जाने के उपरान्त 'दोनों देश' जनता की इच्छा की स्वतन्त्र अभिव्यक्ति के लिये दगायें निर्धारित करने के हेतु आयोग से मंत्रणा आरम्भ करेंगे।

भारत सरकार ने उक्त प्रस्ताव को २० अगस्त को अप्रतिबन्धित आरक्षणों के साथ, जिन्हें कि आयोग ने भी स्वीकार किया, स्वीकार कर लिया—(१) जम्मू-

कश्मीर रियासत के आक्रमणकारियों से खाली हुये प्रदेश पर रियासत की सरकार की प्रभुसत्ता के विषय में कोई प्रश्न न उठाया जायेगा; (२) आजाद कश्मीर प्राधिकारियों को कोई मान्यता न प्रदान की जायेगी; (३) कश्मीर से भारतीय सेना की वापसी के आरम्भ होने का समय, किन् मजिलों में वापसी की जायेगी और रियासत में कितनी भारतीय सेना रहेगी, इन बातों का निर्णय केवल भारत और आयोग करेगे; और (४) रियासत में जनमत कराये जाने में प्रस्ताव का भाग ३ पाकिस्तान द्वारा भाग लेने के किसी भी अधिकार का मान्यता न देगा। ११ दिसम्बर १९४८ को आयोग ने जनमत के लिये प्रस्तावों का मसौदा तैयार किया। उनमें मुख्य बात यह थी कि संयुक्त राष्ट्र सभ का महासचिव एक जनमत प्रशासक को नामित करेगा, जिसकी औपचारिक रूप में पद पर नियुक्ति जम्मू-कश्मीर रियासत की सरकार करेगी। भारत सरकार ने इन प्रस्तावों को आयोग से प्राप्त हुये निम्नलिखित अनेक आश्वासनों के आधार पर स्वीकार किया :

(१) जनमत के बारे में भारत से उसके किसी भी उत्तरदायित्व को पूरा करने की तब तक कोई आशा न की जायेगी जब तक कि पाकिस्तान द्वारा अगस्त प्रस्ताव के भाग २ को पूरा करने की पर्याप्त साक्ष्य न मिल जाये; (२) जब तक १३ अगस्त वाले प्रस्ताव के भाग १ और २ को पूर्ण रूप से कार्यान्वित न किया जाये तब तक आयोग जनमत प्रशासक से जनमत सम्बन्धी कोई प्रशासन कार्य कराने की बात न सोचेगा; (३) इस बात को दृष्टि में रखते हुये कि इस समय आजाद-कश्मीर सेना में ३२ बटालियन है और वे पाकिस्तानी कमान के अधीन है, उन सैनिक दस्तों को भंग किया जायेगा और उनसे शस्त्र ले लिये जायेगे, (४) कोई भी ऐसी राजनीतिक गतिविधि, जिससे कानून और व्यवस्था भंग हो, अर्बन्ध समझी जायेगी; इस आश्वासन के बारे में यह भी स्पष्ट किया गया था कि धार्मिक कट्टरता पर आधारित कोई अपील नहीं की जायेगी, और (५) यदि जनमत प्राधिकारी जनमत कराने को अव्यावहारिक पाये तो कश्मीर की जनता की स्वतन्त्र अभिव्यक्ति को सुनिश्चित करने के लिये अन्य विधियों के बारे में सोचने के लिये मार्ग खुल जायेगा।

भारत और पाकिस्तान द्वारा उपरोक्त प्रस्तावों को स्वीकार कर लिये जाने के साथ १ जनवरी १९४९ से युद्ध-बन्दी समझौता लागू हुआ। २७ जुलाई को युद्ध-बन्दी रेखा के बारे में अन्तिम समझौता हो गया। तभी से संयुक्त राष्ट्र सभ द्वारा नियुक्त सैनिक पर्यवेक्षकों का समूह युद्ध-बन्दी रेखा की चौकीदारी कर रहा है, जिससे कि उसे भंग न किया जा सके। कुछ समय पश्चात् मुरखा परिपद ने आस्ट्रेलिया के एक न्यायविद, सर ओवेन डिससन, से कश्मीर से सेनाये हटाये जाने के कार्य को पूरा करने की प्रार्थना की और समस्या के हल हेतु अपने मुझाव देने

को भी कहा। डिक्सन ने अपनी रिपोर्ट में कहा—'जब २० अक्टूबर १९४७ को शत्रुओं ने जम्मू-कश्मीर सीमा को पार किया (अर्थात् कवायली रियासत की सीमा में घुसे) तो उनका यह कार्य अन्तर्राष्ट्रीय कानून के विरुद्ध था और जब मई १९४८ में पाकिस्तानी सेना की सशस्त्र टुकड़ियाँ रियासत की सीमा में प्रविष्ट हुईं तो उनका वह कार्य भी अन्तर्राष्ट्रीय कानून से असंगत था।' एक अन्तर्राष्ट्रीय ह्यानि प्राप्त न्यायविद के इस कथन से यह बात निकली कि सर्वधानिक दृष्टि से कश्मीर भारत का अंग था और उसे आक्रमण का शिकार बनाया गया था।

अप्रैल १९५१ में सुरक्षा परिषद् ने संयुक्त राज्य अमरीका के डा० ग्राहम को नये मध्यस्थ के रूप में नियुक्त किया। उसने एक ही निरन्तर प्रक्रिया द्वारा ३ माह में कश्मीर में विसैन्यीकरण कराने का प्रयत्न किया, परन्तु यह कार्य २ वर्ष में भी पूर्ण न हो पाया। १९५१ और १९५३ के बीच में उसने सुरक्षा परिषद् के समक्ष कई रिपोर्टें प्रस्तुत की जिनमें से अन्तिम में उसने दोनों देशों के बीच प्रत्यक्ष वार्ता कराये जाने की सिफारिश की। ३१ अक्टूबर १९५१ को कश्मीर की सविधान-सभा आहूत की गई, जिसने कश्मीर के भारत के साथ सर्वधानिक पद को और अधिक स्पष्ट किया। २४ जुलाई १९५२ के दिल्ली समझौते ने डोगरा शासन की समाप्ति पर स्वीकृति प्रदान की और कश्मीर के विशेष पद को बनाये रखा। उस समझौते के निर्माता शेख अब्दुल्ला ने घोषित किया 'यह कोई कागजी समझौता नहीं है, वरन् हृदयों का एक्य है, जिसे सत्तार की कोई शक्ति क्षीण नहीं कर सकती।' परन्तु कुछ ही समय बाद परिषद् ने अपने आन्दोलन को जोर के साथ पुनर्जीवित किया। ऐसा कहा जाता है कि उस समय शेख अब्दुल्ला, बाह्य प्रभाव के अन्तर्गत, कश्मीर के लिये स्वतन्त्र पद की ओर को झुका और उसने दिल्ली समझौते को पूर्णतया कार्यान्वित करने में देरी की। ६ अगस्त १९५३ को शेख अब्दुल्ला को बन्दी बनाया गया और उसके स्थान पर बरशी गुलाम मोहम्मद राज्य के नये प्रधानमंत्री बने। मई १९५४ में भारतीय सविधान के कई अन्य प्राविधानों को कश्मीर में लागू किया गया। राज्य के सविधान में, जिसे २६ जनवरी १९५७ को लागू किया गया, यह घोषित किया गया है—'जम्मू-कश्मीर राज्य भारतीय सच का अभिन्न अंग है और रहेगा।' युद्ध-बन्दी रेखा के दूसरी ओर इन्हीं वर्षों में पाकिस्तान ने अपनी स्थिति को और मुट्ठ बढ़ बनाया है और गिलगित आदि पर उसका प्रत्यक्ष शासन है तथा शेष अधिकृत प्रदेश पर आजाद कश्मीर प्रशासन उसके नियन्त्रण अधीन है।

अगस्त १९५३ में दोनों देशों की सरकारों के बीच दीर्घकालीन वार्ता के बाद एक विज्ञप्ति जारी की गई, जिसमें कहा गया कि कश्मीर विवाद को न्यायपूर्ण और निष्पक्ष जनमत द्वारा निर्णित कराया जायेगा और अप्रैल १९५४ तक इस प्रयोजन हेतु जनमत प्रशासक नियुक्त किया जायेगा। परन्तु इसी बीच में पाकिस्तान ने संयुक्त राज्य अमरीका के नाथ मैनिंग महायज्ञ के लिये समझौते की वार्ता

चलाई; भारत के प्रधानमंत्री ने ऐसी सूचना पाते ही पाकिस्तान सरकार को चेतावनी दी कि ऐसा किये जाने पर 'सम्पूर्ण सन्दर्भ' बदल जायेगा और अमरीका से सैनिक सहायता मिलने की दशा में भारत अगस्त १९५३ में जारी की गई संयुक्त विज्ञप्ति को कार्यान्वित करने के लिये बंधा न रहेगा। मई १९५४ में पाकिस्तान ने संयुक्त राज्य अमरीका से 'पारस्परिक प्रतिरक्षा सहायता समझौता' किया और भारत के प्रधानमंत्री ने संयुक्त विज्ञप्ति को मानने से इन्कार कर दिया। हाल के वर्षों में कश्मीर समस्या इस कारण से और भी अधिक पेचीदा हो गई है कि चीन भी उसमें प्रत्यक्ष रूप में अन्तर्ग्रस्त हो गया है। भारत-चीन के आपसी मतभेदों के कारण पाकिस्तान और चीन में मंत्री बढ़ी। सन् १९६२ में चीन ने भारत की उत्तरी सीमा पर आक्रमण किया। ऐसी स्थिति में पाश्चात्य देशों, विशेषरूप से संयुक्त राज्य अमरीका ने भारत को बड़े पैमाने पर सैनिक सहायता दी, जिसका पाकिस्तान ने विरोध किया। २ मार्च १९६३ को पाकिस्तान ने चीन के साथ सीमा निर्धारण के बारे में एक समझौता किया, जिसके अन्तर्गत पाकिस्तान न कश्मीर राज्य के विवादग्रस्त उत्तरी प्रदेश में से लगभग २०५० वर्ग-मील का क्षेत्र चीन को सौंप दिया। इस समझौते के परिणामस्वरूप भारत व पाकिस्तान के बीच मंत्री-स्तर पर चल रही वार्ता निष्फल हो गई।

अप्रैल-मई १९६५ में जैसा कि आरम्भ में बताया गया है, कच्छ क्षेत्र में पाकिस्तान ने बल प्रयोग द्वारा भारतीय चौकियों पर अधिकार स्थापित किया, जिसके फलस्वरूप दोनों देशों की सेनाओं में मुठभेड़ हुई और छोटे पैमाने पर युद्ध चला। जून मास में उस सैनिक संपर्क का अन्त हुआ और जुलाई के अन्त में पाकिस्तानी घुसपैठियों ने बड़ी संख्या में कश्मीर राज्य में छूपकर प्रवेश किया। १५ अगस्त १९६५ को भारत के प्रधानमंत्री लालबहादुर शास्त्री ने अपने भाषण में कहा कि पाकिस्तान ने कश्मीर पर आक्रमण किया है और उसके लिये पाकिस्तान ही उत्तरदायी होगा। पाकिस्तान ने घुसपैठियों द्वारा राज्य में विद्रोह कराने की योजना बनाई थी, जो भारत की सतर्कता के कारण विफल रही। भारतीय सेना ने शीघ्र ही आवश्यक सैनिक कार्यवाही की। प्रथम सितम्बर को पाकिस्तान के राष्ट्रपति ने घोषित किया कि पाकिस्तान को कश्मीर में युद्ध का खतरा पैदा हो गया है। उसके बाद दोनों देशों के बीच कश्मीर के प्रश्न पर दूसरी बार युद्ध हुआ जिसमें पाकिस्तान को पराजय का मुंह देखना पड़ा। मुरादा परिपद के प्रयत्नों के फलस्वरूप सितम्बर के अन्तिम सप्ताह में युद्ध बन्द हुआ। कुछ समय पश्चात् सोवियत सघ के प्रधानमंत्री के निमन्त्रण पर ताशकत में भारत के प्रधानमंत्री और पाकिस्तान के राष्ट्रपति के बीच वार्ता हुई और १० जनवरी १९६० को की गई ताशकत घोषणा पर दोनों नेताओं ने हस्ताक्षर-किये। उसमें कहा गया कि दोनों पक्ष अपनी-अपनी सेनाओं को ५ अगस्त १९६५ के दिन की स्थिति पर वापस बुलायेंगे, वे युद्ध-बन्दी का पालन करेंगे और एक दूसरे के आन्तरिक मामलों में कोई हस्तक्षेप न करेंगे।



भारत पर अनुचित दबाव डालने के प्रयोजन से पहले संयुक्त राज्य अमरीका तथा पाश्चात्य राज्यों से सैनिक समझौते किये और अब पाकिस्तान सरकार भारत के विरुद्ध चीन से मंत्री बढ़ा रही है। फलतः कश्मीर विवाद मुलभूत के बजाय उलभूत जा रहा है। अक्टूबर १९६८ में शेख अब्दुल्ला के सभापतित्व में जम्मू-कश्मीर के नेताओं का एक सम्मेलन (Kashmir Convention) हुआ, जिसका उद्घाटन श्री जय प्रकाश नारायण ने किया।

सर्वोदय नेता श्री जय प्रकाश नारायण ने अपने उद्घाटन भाषण में स्पष्ट शब्दों में कहा कि कश्मीर प्रश्न का हल केवल भारत के संविधान की संरचना के अन्तर्गत ही निकाला जा सकता है। कुछ समय बाद इस प्रश्न पर विचार करने के लिये दूसरा सम्मेलन बुलाया जायेगा। परन्तु अब तक तो यह सभी को स्पष्ट हो जाना चाहिये कि भारत जनमत (plebiscite) या स्व-भाग्य निर्धारण (self-determination) सम्बन्धी कोई भी प्रस्ताव स्वीकार न करेगा। कोई ऐसा प्रस्ताव भी भारत सरकार व जनता को स्वीकार्य न होगा जिसका उद्देश्य संयुक्त राष्ट्र संधि द्वारा प्रतिरक्षा के लिये प्रतिभूति के साथ राज्य को स्वतन्त्रता का पद दिये जाने से हो।

## वैदेशिक नीति-२

### १. भारत-चीन सम्बन्ध

भारत और चीन के सम्बन्ध प्राचीन काल से चले आ रहे हैं। दोनों देशों के बीच मैत्रीपूर्ण सांस्कृतिक सम्बन्ध रहे और भारत से ही चीन में बौद्ध धर्म गया। जब १९३७ में जापान ने चीन पर आक्रमण किया था, भारतीय नेताओं, विशेषकर जवाहरलाल नेहरू ने चीन के प्रति पूर्ण सहानुभूति दिखाई। आगे जब सन् १९४९ में साम्यवादियों ने चीन पर अपना अधिकार जमा लिया और जनवादी गणतन्त्र की स्थापना की तो भारत ने नये चीन को शीघ्र ही मान्यता प्रदान की। भारत ने कई वर्षों तक संयुक्त राष्ट्र संघ में यह प्रयत्न किया कि अन्तर्राष्ट्रीय संघ में साम्यवादी चीन का प्रवेश हो और राष्ट्रवादी चीन के स्थान पर सुरक्षा परिषद् की सदस्यता मिले। अन्तर्राष्ट्रीय और आन्तरिक क्षेत्रों में दोनों देशों के उद्देश्यों में बहुत कुछ समानता रही, यद्यपि उनकी प्रगति के लिये साधन अलग-अलग अपनाये गये।

जब सन् १९५० के अन्त में चीनी सेनाओं ने तिब्बत को स्वतन्त्र किया (Liberation of Tibet) अर्थात् वहाँ पर साम्यवादी चीन की मत्ता को बल द्वारा स्थापित किया तब भी भारत सरकार ने तिब्बत पर चीन की प्रभुता (suzerainty) को तो चुनौती नहीं दी, परन्तु यह अवश्य कहा कि तिब्बत का प्रश्न शान्तिपूर्ण वार्ता द्वारा हल होना चाहिये। फिर भी चीन ने तिब्बत पर आधिपत्य जमा लिया और भारत सरकार ने तिब्बत में ब्रिटिश सरकार से प्राप्त अपने अधिकारों को भी त्याग दिया। सन् १९५४ में तिब्बत के सम्बन्ध में भारत और चीन के बीच एक समझौता हुआ जिसकी प्रस्तावना में पंचशोल के सिद्धान्त दिये गये हैं। भारत और चीन ने उन सिद्धान्तों के अनुसार आपसी सम्बन्ध बनाये रखने की घोषणा की। भारत और चीन के बीच अर्द्धे पड़ोसियों के सम्बन्ध बनाये रखने पर दोनों और से जोर दिया गया और भारत ने उस नीति को कार्यरूप में भी परिष्कृत किया। सन् १९५६ से लेकर १९५९ तक तिब्बत के सम्पा-नों ने चीनी आधिपत्य के विरुद्ध विद्रोह जारी रखा। फलतः चीनी सेना ने विद्रोहियों को दवाने के लिये

नैन्य बल का प्रयोग किया और हजारों तिब्बतवासियों तथा दलाई लामा ने भारत में शरण ली। भारत सरकार ने उन्हें शरण और सहायता दी। अतः चीन सरकार ने भारत सरकार और भारतीयों के तिब्बत के प्रति सहानुभूतिपूर्ण रुख का बुरा माना।

अगस्त सन् १९५६ में प्रधान मन्त्री ने लोक-सभा में बताया कि चीनी सेना ने लद्दाख के एक भाग पर अपना अधिकार कर लिया था। जब भारत सरकार ने चीन को विरोध-पत्र भेजा तो चीन की सरकार ने उत्तर दिया कि वह भाग चीन का है न कि भारत का। लद्दाख के अक्सार्ई चिन क्षेत्र में चीन ने एक सड़क भी बना ली थी। उन्हीं दिनों यह भी पता लगा कि चीनी सेना की टुकड़ियों ने नेफा (NEFA) प्रदेश में भी घुसने के प्रयत्न किये, परन्तु चीन सरकार ने उलटा यह आरोप लगाया कि तिब्बत-नेफा सीमा पर भारतीय सेना के दस्तों ने तिब्बतियों से मिलकर चीन की सीमा में किसी स्थान पर अधिकार किया। उस समय चीन सरकार ने कुछ नवसे प्रकाशित किये जिनमें भारतीय सीमा में कई भागों को चीन की सीमा में दिखाया गया और चीन सरकार ने कहा कि भारत व चीन के बीच बहुत बड़े भाग में सीमा का ठीक से निर्धारण नहीं हुआ है। भारत सरकार का यह कहना है कि चीन व भारत के बीच की सीमा बहुत पुराने समय से निर्धारित है। मैकमहोन रेखा (Macmahon Line) एक ऐतिहासिक सीमा है। इस प्रकार चीन ने भारत के साथ सीमा-विवाद खड़ा किया और भारतीय सीमा का दो क्षेत्रों में अतिक्रमण किया। भारत सरकार ने चीन के विस्तारवादी इरादों को देखकर उत्तरी सीमा पर सुरक्षात्मक पग उठाये। साथ ही भारत सरकार ने भूटान और सिक्किम को उनकी प्रतिरक्षा का पहले की भाँति फिर से विश्वास दिलाया।

दिसम्बर १९५६ में भारत सरकार ने भारत-चीन सीमा पर तनाव कम करने के उद्देश्य से कुछ प्रस्ताव चीन सरकार के सामने रखे, जिन्हें चीन ने स्वीकार नहीं किया। भारत इस बात पर बल दता रहा कि सीमा-विवाद को वार्ता (method of negotiations) द्वारा हल किया जाये, परन्तु वार्ता तभी सफल हो सकती थी जबकि चीन भारतीय सीमा से अपनी सैनिक टुकड़ियों को हटा लेता। दोनों सरकारों ने इस दिशा में कुछ पग उठाये। एक निर्णय के अनुसार भारत और चीन की सरकारों ने सरकारी अधिकारियों की टीमों तथा ऐतिहासिक रेकार्डों के अध्ययन हेतु नियत की। इन टीमों ने अपनी-अपनी रिपोर्टें में अधिकांशतः अपने दावों का ही समर्थन किया। भारतीय दृष्टिकोण से चीन अपने दावों को न्यायोचित ठहराने में असफल रहा है। इस बीच में एक पेचीदमी और उत्पन्न हो गई, चीन ने बर्मा व नेपाल से आपसी सीमा के सम्बन्ध में विवादग्रस्त प्रश्नों पर समझौते किये और पाकिस्तान से भी कहा कि गिलगिट प्रदेश में (जो जम्मू-कश्मीर का भाग है और जिस प्रकार भारत सरकार की प्रभुता है, परन्तु जो



इस समय पाकिस्तान अधिभूत है) पाक-चीन सीमा को ठीक से निर्धारित कर लिया जाये। अतएव चीन और पाकिस्तान ने भारत विरोधी हथ होने के कारण आपस में मित्रता बढ़ाने के प्रयत्न किये। भारत सरकार ने यह स्पष्ट घोषणा की कि वह चीन और पाकिस्तान के बीच सीमा के सम्बन्ध में हुये किसी भी समझौते को नहीं मानेगी। भारत सरकार ने यह भी बार-बार घोषणा की कि भारत चीन से युद्ध नहीं करना चाहता, किन्तु भारत सरकार भारतीय सीमा के भीतर किसी भी क्षेत्र में चीन के अधिकार को सहन न करेगी और आक्रमण को खाली करने और देश में किसी भी प्रकार की क्षति न होने के लिये सभी प्रयत्न जारी रखेगी। इस बीच में भारत सरकार ने उत्तरी सीमा पर प्रतिरक्षा को सुदृढ बनाने के लिये विशेष कार्यवाही की।

२० अक्टूबर १९६२ को चीनी सेनाओं ने लद्दाख व नेफा दोनों ही क्षेत्रों में भारतीय प्रदेश पर बड़े पैमाने पर आक्रमण किया जिसका भारतीय सैनिकों ने बड़ी वीरता के साथ मुकाबला किया। सारे देश में चीनी आक्रमण के विरुद्ध आवाज उठी और सभी नेताओं व दलों ने सरकार को आक्रमणकारियों को अपनी सीमा से निकाल भगाने के लिये पूर्ण समर्थन व सहायता देने का निश्चय किया। साम्यवादी दल ने भी बहुमत से चीनी आक्रमण की निन्दा की। परन्तु चूंकि भारत सरकार को यह विश्वास न था कि चीन भारत पर आक्रमण करेगा और इस प्रकार पूर्व निश्चित योजना के द्वारा भारतीय क्षेत्रों पर अपना अधिकार जमायेगा, अतएव भारतीय सेना इतने बड़े आक्रमण के लिये पूर्णतया तैयार न थी। सैनिक दृष्टि से भी उन ऊँचे पहाड़ी प्रदेशों में भारतीय सेना को चीनी सेना के मुकाबले कहीं अधिक कठिनाइयों को सहन करना पड़ा। ऐसी परिस्थितियों में चीनी सेना नेफा में आगे बढ़ी और उसने काफी भारतीय क्षेत्र पर अधिकार कर लिया। परन्तु चीन ही भारतीय सेना को आवश्यक सामग्री और सहायक टुकड़ियाँ भेजी गईं और भारतीय सेना ने चीनियों का डटकर मुकाबला किया। भारतीय सेना को कुछ स्थानों से पीछे भी हटना पड़ा।

जब कि चीनी सेना आगे बढ़ रही थी, २२ नवम्बर १९६२ को चीन सरकार ने युद्ध-बन्दी की इकतरफा घोषणा की, जिससे सभी को आश्चर्य हुआ। प्रथम दिसम्बर से चीनी सेना ने भारतीय क्षेत्र से पीछे हटना शुरू किया और २० अक्टूबर के बाद नेफा प्रदेश में जिन क्षेत्रों पर चीनी सेना ने अधिकार कर लिया था, उनसे चीनी हट गये और लद्दाख क्षेत्र में भी चीनी सेना कुछ पीछे हटी। चीनी आक्रमण से उत्पन्न हुई गम्भीर स्थिति पर विचार करने के लिये सीलोन के प्रधान मन्त्री द्वारा लिये गये पहल के परिणामस्वरूप बर्मा, कम्बोडिया, सीलोन, थाईलैंड, इण्डोनेशिया और संयुक्त अरब गणराज्य के प्रतिनिधियों का १० से १२ दिसम्बर तक कोलम्बो में सम्मेलन हुआ, जिसमें भारत-चीन संघर्ष पर विचार किया

गया १६ जनवरी १९६३ को कोलम्बो प्रस्ताव प्रकाशित किये गये, जो निम्न प्रकार थे—

(१) पश्चिमी क्षेत्र (Western sector) में चीनी अपनी सैनिक चौकियों को २० किलोमीटर पीछे हटा लें और भारतीय सरकार अपनी सेना को वर्तमान स्थिति में रखें। (२) जब तक सीमा-विवाद का अन्तिम हल निकले चीनी सेनाओं द्वारा खाली किये गये प्रदेश में दोनों ओर की सहमति पर आधारित नागरिक चौकियाँ स्थापित की जायें। (३) पूर्वी क्षेत्र में दोनों सरकारों द्वारा मान्यता प्राप्त यथार्थ नियन्त्रण की रेखा युद्ध-बन्दी की रेखा के रूप में मानी जायेगी (४) मध्य क्षेत्र के विषय में वर्तमान स्थिति (status quo) कायम रहे।

भारत सरकार की माँग पर प्रस्तावों का स्पष्टीकरण किया गया, जिसके बाद भारत सरकार ने उन प्रस्तावों के आधार पर चीन सरकार से सीमा-विवाद हल करने के हेतु बातचीत करने के लिये अपनी स्वीकृति की घोषणा की, किन्तु चीन सरकार ने कोलम्बो प्रस्तावों को पारस्परिक वार्ता के लिये बिना शर्त आधार रूप में नहीं माना। अतएव अभी तक दोनों देशों के बीच कोई बातचीत आरम्भ नहीं हुई है। भारत के विरुद्ध चीन की आक्रामक कार्यवाही के बारे में विभिन्न मतों को अभिव्यक्त किया गया है, जिन्हें सक्षिप्त रूप में निम्न प्रकार रखा जा सकता है—

प्रथम, पाश्चात्य समाचार-पत्रों में यह मत प्रकट किया गया कि सम्भवतः चीन का उद्देश्य दक्षिण-पूर्वी एशिया के चावल उत्पादन क्षेत्रों पर आधिपत्य जमाना तथा भारत के उत्तर-पूर्वी क्षेत्र में भारत की प्रतिरक्षा व्यवस्था को कमजोर बनाकर बर्मा पर अधिक दबाव डालकर दक्षिण की ओर उस मार्ग से बढ़ना हो, जहाँ कि चीनी सेनाओं की अमरीकी सेना का मुकाबला न करना पड़े। दूसरे, चीन ने लद्दाख में अपने तुरन्त हितों की पूर्ति को देखा हो, जा कि उस प्रदेश में दीर्घ काल तक उसकी स्थिति को बनाये रखने के लिये अति महत्वपूर्ण है। तीसरे, चीन की आक्रामक सैनिक कार्यवाही का उद्देश्य किसी प्रकार का भूमिगत लाभ उठाने की अपेक्षा अपनी प्रतिष्ठा को बढ़ाना अधिक था। चौथे, चीन ने यह कार्य भय में किया, चूँकि उस समय यह अफवाह थी कि संयुक्त राज्य अमरीका के उकसाने पर फॉर्मूसा से चिपिंग कार्ड-शेक की सेनाएँ और दक्षिण-पश्चिम से भारत की सेनाएँ चीन में प्रवेश करेंगी। पाचवे, चीन और भारत के बीच सघर्ष का मूल आधार एशिया में अपनी-अपनी सर्वोपरिता को बनाये रखना था। अन्त में, यह सोचने के लिये भी कारण थे कि चीन द्वारा भारत पर आक्रमण करने में पाकिस्तान का भी हाथ था।<sup>1</sup>

1 Varma, S. P., *Struggle for the Himalayas*, pp. 164-86.

मार्च १९६३ में पाकिस्तान और चीन के बीच पाकिस्तान अधिकृत कश्मीर राज्य में दोनों देशों के बीच स्थित सीमा के विषय में एक समझौते पर हस्ताक्षर हुये। उसके अनुसार पाकिस्तान ने लगभग १३,००० वर्ग मील भूमि का क्षेत्र चीन को हस्तांतरित कर दिया। भारत सरकार ने इस समझौते के प्रति अपना विरोध प्रकट किया और यह भी घोषित किया कि भारत सरकार उसे न मानेगी। कुछ समय पश्चात् चीन सरकार ने भारतीय युद्ध-बन्दियों को मुक्त कर दिया और वे स्वदेश लौटे। सीमा विवाद हल करने के लिये भारत और चीन के बीच अभी तक आपसी बातचीत आरम्भ भी नहीं हुई है। चीनी सरकार के हवाई जहाजों व सैनिकों ने कई बार भारतीय सीमा का अतिक्रमण किया है। भारत सरकार चीन सरकार को ऐसी घटनाओं के सम्बन्ध में विरोध-पत्र भेजती रही है। एक ओर भारत अपनी सैनिक शक्ति को मुहड़ करने में लगा है और दूसरी ओर चीनी सेनाओं का भारतीय सीमाओं पर जमाव जारी है। साथ ही चीन सरकार अफ्रीका व एशिया के देशों में भारत विरोधी प्रचार कर रही है। सितम्बर १९६५ में भारत और पाकिस्तान के बीच हुये युद्ध में चीन ने खुलकर पाकिस्तान का पक्ष लिया। ऐसी परिस्थितियों में भारत चीन सीमा विवाद हल होने की कोई सम्भावना नहीं दिखाई पड़ती।

## २. भारत के अन्य एशियाई व अफ्रीकी देशों से सम्बन्ध

भारत के अन्य पड़ोसी देशों में मुख्य नेपाल, बर्मा, सीलोन तथा अफगानिस्तान हैं। भारत के अफगानिस्तान के साथ स्वतन्त्रता प्राप्ति के समय से अब तक बड़े मंत्रीपूर्ण सम्बन्ध रहे हैं। दोनों देशों के बीच काफी व्यापार भी होता है। पाकिस्तान की पश्चिमी सीमा पर स्थित पख्तूनों की माँग है कि उन्हें पख्तूनिस्तान बनाने अथवा स्वभाग्य-निर्णय का अधिकार दे। भारत के नेताओं तथा सरकार ने उनकी माँग के प्रति सहानुभूतिपूर्ण रुख अपनाया है। बर्मा सन् १९३७ तक भारत का ही अंग था। बर्मा में बहुसंख्यक जनता बौद्ध है; अतः भारत और बर्मा के बीच सांस्कृतिक अथवा धार्मिक सम्बन्ध बड़े पुराने हैं। बर्मा में बहुत से भारतीय व्यापार हुतु गये और वहीं पर बस गये। जिन भारतीयों ने बर्मा की नागरिकता नहीं अर्जित की बर्मा सरकार ने उन्हें भारत वापस आने को विवश किया और अनेक भारतीयों के व्यापार को भी सरकार ने राष्ट्रीयकरण की नीति के द्वारा अपने हाथ में ले लिया। इस प्रकार भारतीयों में बर्मा सरकार के प्रति कुछ नाराजगी फैली थी, किन्तु वह अस्थायी थी। बर्मा के सर्वोच्च जनरल ने-विन कई बार भारत आ चुके हैं और भू० पू० प्रधान मन्त्री लालबहादुर शास्त्री भी १९६५ में बर्मा की यात्रा पर गये थे। अब दोनों देशों के बीच अच्छे और मंत्रीपूर्ण सम्बन्ध हैं।

सीलोन भी काफी समय तक भारत की ब्रिटिश सरकार के अधीन रहा। वैसे भी दोनों देशों के बीच केवल एक अत्यन्त संकरा जलडमरूमध्य है। रामायण में

अयोध्या के शासक राम और रावण का वर्णन आता है। सीलोन की बहुसंख्यक जाति भी बौद्ध धर्म की अनुयायी है, इस कारण भी दोनों देशों के बीच निकट सम्बन्ध है। फिर भी जब से सीलोन स्वतन्त्र हुआ है, वहाँ की सरकार ने सिंहाली भाषा को राजभाषा स्वीकार किया और उत्तरी सीलोन में बसे तमिल लोगों के प्रति कुछ भेदभाव की नीति अपनाई। सीलोन में ऐसे व्यक्तियों की काफी बड़ी संख्या है जिन्हें राज्य-विहीन नागरिक (stateless citizens) कहा जाता है, अर्थात् वे न तो भारत के ही नागरिक रहे हैं और न उन्हें सीलोन की नागरिकता ही मिल पाई है। इस प्रश्न के कारण दोनों देशों के बीच आपसी सम्बन्धों में कुछ खिंचाव आ गया था, जो अब दूर हो गया है। सितम्बर १९६४ में सरदार स्वर्णसिंह भारत सरकार के मन्त्री होने के नाते सीलोन गये थे, जहाँ पारस्परिक हित के प्रश्नों पर वार्ता हुई। उसके कुछ ही दिन बाद सीलोन की प्रधानमन्त्री श्रीमती श्रीमाओ भंडारनायके भारत आई थी। दोनों देशों की सरकारों के बीच राज्य-विहीन नागरिकों के प्रश्न पर समझौता हो गया। उनकी कुल संख्या का अनुमान ६७५ लाख लगाया गया था, जिसमें से ५.२५ लाख व्यक्तियों को भारत सरकार ने भारत लौट आने की सहमति दी। ३ लाख व्यक्तियों को सीलोन सरकार ने नागरिकता के अधिकार प्रदान किये। इस समझौते का पालन क्रमिक रूप से किया जा रहा है। शेष १५ लाख व्यक्तियों के सम्बन्ध में वार्ता होनी है।

सितम्बर १९६७ में भारत की प्रधानमन्त्री श्रीमति इन्दिरा गांधी सीलोन की यात्रा पर गईं। दोनों देशों के प्रधान मन्त्रियों ने दोनों सरकारों द्वारा १९६४ के भारत-सीलोन समझौते (Indo-Ceylonese Agreement) की शर्तों को कार्यरूप में परिणत करने के हेतु लिये गये प्रारम्भिक चरणों पर सन्तोष प्रकट किया। उस समझौते में वर्णित १.५० लाख राज्य-विहीन व्यक्तियों के बारे में उन्होंने निर्णय किया कि उस प्रश्न पर कोई भी निर्णय कुछ समय बाद अधिक सुविधापूर्वक लिया जा सकेगा जबकि दोनों देश समझौते के अन्य प्राविधानों को यथार्थ में कार्यान्वित कर चुकेंगे। दोनों प्रधान मन्त्रियों ने अन्य अनेक अन्तर्राष्ट्रीय प्रश्नों पर विचार किया और सहमति प्रकट की। पश्चिमी एशिया में स्थिति के बारे में उन्होंने कहा कि उस समस्या का हल तभी हो सकता है जबकि सम्बन्धित देशों की सेनायों ४ जून १९६७ की स्थिति पर लौट जायें और आक्रमण द्वारा प्राप्त प्रदेश को बिना शर्त खाली कर दिया जाये। वियतनाम की समस्या का हल केवल शान्तिपूर्ण वार्ता द्वारा ही हो सकता है, जिसका आधार १९५४ का जेनेवा समझौता हो, ऐसा मत दोनों प्रधान मन्त्रियों ने व्यक्त किया। दोनों प्रधान मन्त्रियों ने शक्ति-गुटों से अलग रहने (non-alignment), शान्तिपूर्ण ग्रह-अस्तित्व व सहयोग और नयुक्त राष्ट्र सभ के चार्टर में समाविष्ट सिद्धान्तों के प्रति अपने विश्वास को दोहराया; जाति-विभेद (racial discrimination) और उपनिवेशवाद का विरोध किया; पूर्ण और सार्वभौमिक निःशस्त्रीकरण के लक्ष्यों में विश्वास प्रकट किया;

और यह आशा प्रकट की कि कोलम्बो प्रस्तावों और ताशकत घोषणा को सिद्धान्त तथा व्यवहार में कार्यान्वित किया जायेगा ।

नेपाल, वास्तव में, भारत का निकटतम पड़ोसी है, जो उत्तर प्रदेश व बिहार के उत्तर में हिमालय पर्वत पर स्थित है । यह एक छोटा-सा हिन्दू राज्य है, जिसके उत्तर में चीन है । दोनों देशों के बीच धार्मिक, सांस्कृतिक तथा व्यापारिक सम्बन्ध दीर्घकाल से चले आ रहे हैं । नेपाल के महाराजा और महारानी कई बार भारत यात्रा पर आ चुके हैं । प्रधान मन्त्री लालबहादुर शास्त्री भी नेपाल गये थे । बहुत से नेपाली विद्यार्थी भारतीय विश्वविद्यालयों, इजीनियरिंग तथा मेडिकल कालिजों में शिक्षा पाते रहे हैं । दोनों देशों के बीच सीमा-व्यापार बढ़ाने के हेतु व्यापारिक समझौता हुआ है । भारत सरकार ने बेतार व तार के संचार साधनों के विकास हेतु भी नेपाल को सहायता देने के लिये एक समझौता किया है । भारत सरकार नेपाल में नहर व सबक निर्माण कार्य के लिये भी सहायता दे रही है ।

भारत के जापान, मलयेशिया व थाइलैंड से भी मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध हैं । भारत और पाक युद्ध के दौरान मलयेशिया के प्रतिनिधि ने भुरक्षा-परिषद् में भारत के पक्ष का जोरदार समर्थन किया । इण्डोनीशिया की सरकार ने पाकिस्तान का साथ दिया था, परन्तु इण्डोनीशिया में अब पुरानी सरकार नहीं रही है । जापान और भारत के बीच व्यापार बढ रहा है । भारत और मध्य एशिया के देशों—ईरान, इराक, सीरिया, लेबानन आदि देशों से भी मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध हैं । पाकिस्तान इन देशों को मिलाकर मुस्लिम राष्ट्रों के एक गुट का निर्माण करना चाहता है, परन्तु संयुक्त अरब गणराज्य, जो भारत की विदेश नीति का समर्थक है, पाकिस्तान की चालों को सफल नहीं होने देगा, ऐसा विश्वास किया जा सकता है । इन सभी देशों से भारत के पुराने व्यापारिक सम्बन्ध हैं । जब ब्रिटेन और फ्रांस ने १९५६ में इजिप्ट में हस्तक्षेप किया तो जैसी कि आशा की जा सकती थी भारतीय नेताओं ने ब्रिटेन और फ्रांस के कार्य की निन्दा की ।<sup>2</sup> ऐसे ही जब १९६७ में संयुक्त अरब गणराज्य और इजराइल के बीच लघु-युद्ध हुआ तब भी भारत सरकार ने अरब गणराज्य के पक्ष का समर्थन किया । वास्तव में, भारत सरकार मुस्लिम देशों का पाकिस्तान के मुकाबले में सहयोग पाने के लिये प्रयत्न करती रही है । इसी कारण उसने अभी तक इजराइल के साथ राजनयिक सम्बन्ध स्थापित नहीं किया है ।

2 "India has sought to cultivate close relations with the Arab States of the Middle-East and especially with the United Arab Republic. In part this may be due to a desire to thwart any ambitions which Pakistan might entertain of leadership in the Muslim world. As would be expected the Indian leaders sharply denounced the British and French intervention in Egypt in the fall of 1956."

कश्मीर प्रश्न पर इन देशों ने पाकिस्तान का पक्ष लेने का प्रयत्न किया, किन्तु ये भी पाकिस्तान को अधिक सहायता न दे पाये।

भारत और अफ्रीका—अफ्रीकी राष्ट्रों में भारत की दिलचस्पी इतिहास, विचारधारा और सामान्य समस्याओं के योग से है। इस दिलचस्पी के ऐतिहासिक पहलू के दो पक्ष हैं—प्रथम, दक्षिण अफ्रीका (Union of South Africa) में महात्मा गांधी ने सत्याग्रह अथवा अहिंसक संघर्ष के सफल प्रयोग किये थे। दूसरे, भारतीयों और अफ्रीकियों, दोनों को ही यूरोपीयन उपनिवेशवादियों के दुर्व्यवहार से समान अनुभव हुये। दोनों ही जातियों का साम्राज्यवादियों ने सभी प्रकार से शोषण किया और दोनों विद्व-युद्धों में लाखों व्यक्तियों को अपने विदेशी शासकों के हितों की रक्षा के लिये सैनिक बनना पडा। गांधी जी और जवाहरलाल नेहरू के प्रेरणादायक नेतृत्व और विचारों का भारतीयों के साथ-साथ अफ्रीकी नेताओं पर भी काफी प्रभाव पडा। सामान्य ऐतिहासिक अनुभवों के परिणामस्वरूप भारत और हाल ही में स्वतन्त्र हुये अफ्रीकी देशों में सामान्य राजनीतिक और आर्थिक विचार फैले अर्थात् उनकी विचारधारा भी बहुत सीमा तक सामान्य रही। भारत और अफ्रीकी देशों की समस्याएँ भी काफी सीमा तक सामान्य हैं—सभी देश अविक्सित हैं और जनसाधारण का जीवन-स्तर अति नीचा है। अतः उनकी मुख्य समस्याएँ अपनी राजनीतिक स्वतन्त्रता की रक्षा, देश के रहने वाले विभिन्न जातीय समूहों में एकता की भावना को सुदृढ करना और आर्थिक विकास आदि हैं।

ऊपर वर्णित कारणों से अधिकतर अफ्रीकी देशों और भारत का अनेक अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं के बारे में सामान्य दृष्टिकोण रहा है। उसी के परिणाम-स्वरूप सयुक्त राष्ट्र संघ की स्थापना के बाद विश्व सगठन में अफ्रीकी व एशियाई देशों के समूह (Afro-Asian Group in the U. N.) का विकास हुआ। वास्तव में उसका जन्म ही बड़ी शक्तियों का ध्यान अपनी सामान्य समस्याओं पर आकर्षित करने के उद्देश्य से हुआ। भारत सरकार ने विशेष रूप से अपना सहयोग इस समूह को प्रदान किया, जिसने जातीय-विभेद (racial discrimination) की नीति तथा उपनिवेशवाद का अन्त करने के लिये महत्वपूर्ण प्रयत्न किये। अधिकतर अफ्रीकी देशों ने भी भारत द्वारा स्वीकृत शक्ति गुटों से अलग रहने की नीति को अपनाया है। परलू आर्थिक नीतियों के स्तर पर अफ्रीकी देशों तथा भारत ने इस बात की बड़ी आवश्यकता को अनुभव किया कि उन्हें अपने समाजों तथा अर्थ-व्यवस्थाओं को आधुनिक बनाना है। अतएव उनकी सरकारों ने तीव्र गति से आर्थिक विकास हेतु नियोजन पद्धति को अपनाया है।

दक्षिण अफ्रीका में प्रवासी भारतीयों की स्थिति पहले ही बुरी थी, किन्तु कुछ वर्षों से वह और भी बिगड़ गई है। जैसा कि पहले बताया जा चुका है, दक्षिणी अफ्रीका की सरकार ने अफ्रीकियों और भारतीयों (coloured peoples) को गोरे लोगों से संबंधा अलग रखने (apartheid) की नीतियों का अनुसरण

किया है। इस समस्या को भारत ने बार-बार संयुक्त राष्ट्र संघ के मंच तथा उससे सम्बन्धित विभिन्न सगठनों में उठाया है। संयुक्त राष्ट्र संघ ने इस समस्या को हल करने की दिशा में अनेक प्रयत्न किये हैं, किन्तु अभी तक वे सभी विफल रहे हैं। इसके अतिरिक्त कौन्या, यूगान्डा और पूर्वी अफ्रीका के अन्य देशों की सरकारों ने भारतीय उद्गम के निवासियों के प्रति विभेद की नीति को अपनाया है, जिसके परिणामस्वरूप काफी बड़ी सख्या में प्रवासी भारतीयों को भारत लौटना पडा है।

दक्षिणी और पूर्वी अफ्रीका के बाहर अफ्रीका के अन्य देशों में घट रही घटनाओं में भारत ने विभिन्न प्रकार से अपनी दिलचस्पी को अभिव्यक्त किया है। भारत सरकार के प्रतिनिधियों ने संयुक्त राष्ट्र संघ में सरक्षित प्रदेशों (trust territories) तथा स्वशासनहीन क्षेत्रों के निवासियों के पद सम्बन्धी प्रश्नों में विशेष दिलचस्पी ली है। भारत की सरकार तथा जनता ने अफ्रीकी महाद्वीप में चल रहे स्वातन्त्र्य आन्दोलनों का जोरदार समर्थन किया है और उन्होंने अनेक नये अफ्रीकी राज्यों के उदय का स्वागत किया है। हाल ही में स्वतन्त्रता प्राप्त करने वाले राष्ट्रों तथा अभी तक पराधीन राष्ट्रों का भारत अपने को एक प्रकार से रक्षक समझता है और कुछ अफ्रीकी राष्ट्रवादी नेता मार्ग-दर्शन व समर्थन के लिये भारत की ओर देखते हैं। अफ्रीका के कई देशों के साथ भारत ने वैज्ञानिक और आर्थिक सहयोग के लिये समझौते किये हैं, जिनके अन्तर्गत भारत उन्हें सभी प्रकार की प्रशिक्षण सुविधायें प्रदान करेगा, विशेषज्ञों की सेवामें देगा और संयुक्त औद्योगिक उद्यमों को स्थापित करेगा। इस दिशा में सबसे अधिक महत्वपूर्ण पग कम्पाला (युगान्डा) में हुये एक समझौते के अन्तर्गत भारत सरकार ने चीनी के बड़े चार कारखाने खोलने के सम्बन्ध में उठाया है।

### ३. प्रमुख यूरोपीयन और अमरीकी देशों के साथ सम्बन्ध

ब्रिटेन—स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद भारत और ब्रिटेन के बीच सम्बन्धों में महत्वपूर्ण परिवर्तन हुआ। उसके परिणामस्वरूप एक दूसरे के प्रति सदभावना और मित्रता के सम्बन्ध स्थापित हुये, जैसा कि इसी बात से स्पष्ट है कि भारत ने लाडें माँटवेगन को ही गवर्नर-जनरल बनाये रखा तथा स्वतन्त्र भारत की सरकार ने राष्ट्र-मण्डल (Commonwealth) का सदस्य बने रहने का निर्णय किया। वास्तव में, ब्रिटिश जाति से भारत ने अपने पराधीनता काल में अनेक घातें ली—अग्नेजी भाषा व शिक्षा, अनेक राजनीतिक विचार और आदर्श, न्यायिक व प्रशासनिक पद्धतियाँ तथा ससदीय प्रजातन्त्र, आदि। इसके अतिरिक्त, भारत और ब्रिटेन के बीच अनेक आर्थिक और व्यापारिक बन्धन भी हैं; भारत स्टर्लिंग क्षेत्र (sterling area) का सदस्य है और भारत की मुद्रा (currency) ब्रिटिश पाउंड से सम्बद्ध है। ब्रिटेन ने भारत के विकास में काफी बड़ी मात्रा में आर्थिक सहायता भी दी है।

परन्तु १९५६ में स्वेज नहर के संकट के दौरान भारत सरकार ने ब्रिटिश व फ्रांसीसी कार्यवाही की खुलकर निन्दा और आलोचना की। साथ ही भारत की सरकार व जनता ने यह अनुभव किया कि कश्मीर प्रश्न पर ब्रिटिश सरकार का रुख पाकिस्तान के पक्ष में रहा। फलतः दोनों देशों के बीच सम्बन्धों में कुछ खिचाव उत्पन्न हुआ। भारत सरकार ने गोआ में जो कार्यवाही की उसकी ब्रिटेन में हुई प्रतिक्रिया को भी भारत ने पसन्द नहीं किया और १९६२ के राष्ट्र-मण्डल आप्रवासन कानून (Commonwealth Immigration Act) तथा ब्रिटेन द्वारा यूरोपीय आर्थिक समुदाय (European Economic Community) से सम्बन्ध स्थापित करने के हेतु लिये गये पगो को भी भारत सरकार ने पसन्द नहीं किया। इन तथा अन्य बातों ने भारत में ब्रिटिश-विरोधी भावों को प्रोत्साहित किया, परन्तु उनके बावजूद भी दोनों देशों के बीच सुहृद सम्बन्धों में विशेष क्षीणता नहीं आई। भारत पर १९६२ में चीन के आक्रमण के बाद ब्रिटेन ने भारत को काफी बड़े पैमाने पर सैनिक सहायता दी और १९६५ में कच्छ पर भारत-पाकिस्तान लघु-युद्ध को बन्द कराने में भी ब्रिटेन के प्रधानमन्त्री ने महत्वपूर्ण भाग लिया। इस समय भारत और ब्रिटेन के बीच अच्छे मंत्रीपूर्ण सम्बन्ध कायम हैं और किसी महत्वपूर्ण प्रश्न पर गहरा मतभेद नहीं है।

फ्रांस—भारत के पूर्वी तट पर पॉन्डीचेरी व कराईकल नगर और आसपास के क्षेत्र पर फ्रांस का आधिपत्य था। भारत की स्वतन्त्रता के बाद फ्रांस की सरकार ने यद्यपि ही अपने अधीन वस्तियों व क्षेत्रों पर भारत की तथ्यतः प्रभुसत्ता (de facto sovereignty) को स्वीकार कर लिया और १ नवम्बर १९५४ से उनका प्रशासन भारत को हस्तांतरित कर दिया गया। मई १९५६ में इन वस्तियों को एक सन्धि द्वारा फ्रांस की सरकार ने भारत को सौंप दिया, जिसे कुछ समय बाद फ्रांसीसी पार्लियामेंट ने सम्पुष्ट कर दिया। अतः दोनों देशों के बीच मंत्रीपूर्ण सम्बन्ध स्थापित हुये और तब से किसी प्रश्न पर कोई गहरा मतभेद पैदा नहीं हुआ है। सन् १९६५ में फ्रांस के प्रधानमन्त्री भारत के दौरे पर आये। उसके बाद भारत के राष्ट्रपति भी फ्रांस गये। फ्रांस ने भारत के विकास में भी आर्थिक सहायता दी है और दोनों देशों के बीच सहयोग बढ़ा है।

युगोस्लेविया—भारत और युगोस्लेविया की नीति में बहुत साम्यता है। यह बात बड़ी अभिरुचिपूर्ण है कि युगोस्लेविया ने अपनी वैदेशिक नीति के आधार-भूत सिद्धान्त वही अपनाये हैं जिन्हें भारत ने अंगीकृत किया है। वे सिद्धान्त हैं— शक्ति गुटों से अलग रहना और सह-अस्तित्व तथा शान्ति के लिये प्रयत्न करना। दोनों ही देशों के लिये शक्ति गुटों से अलग रहने का सिद्धान्त एक सकारात्मक नीति (positive policy) का पालन करना है। राष्ट्रपति टोटो ने तीन बार भारत की यात्रा की और भारत के प्रधानमन्त्री जवाहरलाल नेहरू व राष्ट्रपति कई बार युगोस्लेविया गये। भारत, युगोस्लेविया, संयुक्त अरब गणराज्य, इण्डोनीशिया



आदि के द्वारा आयोजित शक्ति गुटों से अलग रहने वाले राज्यों के अध्यक्षों का एक सम्मेलन (Conference of the Heads of States and Governments of the non-aligned Countries) सितम्बर १९६१ में बेलग्रेड में हुआ। उस सम्मेलन ने शक्ति गुटों से अलग रहने के आधारभूत सिद्धान्तों को फिर से वर्णित किया और अनेक प्रमुख अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं के बारे में भाग लेने वाले राष्ट्रों के दृष्टिकोण को पारिभाषित किया। जब १९६५ में भारत और पाकिस्तान के बीच युद्ध आरम्भ हुआ तो युगोस्लेविया में शीघ्र ही उसकी प्रतिक्रिया हुई। उसके राष्ट्रपति ने समान दृष्टिकोण वाले अन्य राज्यों के साथ मिलकर इस बात में पहल किया कि वे इस बारे में कोई संयुक्त पत्र प्रजातन्त्रात्मक आधार पर उठाये, जिससे कि भारत और पाकिस्तान के बीच हुये संघर्ष का शान्तिपूर्ण हल निकाला जा सके। युगोस्लेविया और भारत के बीच घनिष्ठ मित्रता का एक और कारण भी है। युगोस्लेविया एक साम्यवादी देश है, जिसने प्रजातन्त्रात्मक पद्धति और समाजवादी अर्थ-व्यवस्था को अपनाया है, जो अधिकांशतः भारत द्वारा अपनाये गये 'प्रजातन्त्रात्मक समाजवाद' के समान है। 'भारत और युगोस्लेविया' शीर्षक के अन्तर्गत एक पत्रिका ने लिखा है :

जवाहरलाल नेहरू ने १९५९ में कहा था—'राजनीति और विचारधारा की तथा अन्य प्रत्येक दृष्टि से हमारा युगोस्लेविया से घनिष्ठ सम्बन्ध है और यह बात महत्वपूर्ण है कि हमारा सहयोग जारी रहे तथा उसमें वृद्धि हो।' हाल ही में राष्ट्रपति टीटो ने कहा कि दोनों देशों के बीच 'विश्वास और सामंजस्य की ऊँची मात्रा' है। दोनों देशों ने शान्ति और शान्तिपूर्ण सह-अस्तित्व, शक्ति गुटों से अलग रहने, निःशस्त्रीकरण, और विकासशील देशों के द्रुतगामी आर्थिक विकास तथा जातीय रंगभेद, उपनिवेशवाद और साम्राज्यवाद के विरुद्ध संघर्ष के समर्थन हेतु निरन्तर कार्य किया है। इसी ध्येय को सामने रखकर दोनों देशों ने अन्तर्राष्ट्रीय मंचों—राजनीतिक तथा आर्थिक—पर सहयोग किया है। भारत और युगोस्लेविया के बीच १९५५ में कुल व्यापार ४५ लाख रुपये का था, जो १९६५-६६ तक बढ़कर २७.५ करोड़ रुपये का हो गया। प्रथम व्यापार और अदायगी समझौता १९५८ में हुआ था, जिसे बार-बार नया किया गया है। दोनों देशों के उद्यमी निरन्तर यह प्रयत्न करते रहे हैं कि संयुक्त उद्यमों में सहयोग के नये मार्ग खोजे जायें। हाल ही में औद्योगिक सहयोग पर नियुक्त की गई भारत-युगोस्लेविया समिति औद्योगिक सहयोग के लिये नई सम्भावनाओं की खोज में लगी है।<sup>३</sup>

सोवियत संघ—सन् १९४७ से दो महत्वपूर्ण तथ्यों ने भारत और सोवियत संघ के बीच सम्बन्धों को प्रभावित किया है। प्रथम, सोवियत संघ भारत का एक

पडोसी देग है जिसका सामाजिक और राजनीति पद्धति भारत से भिन्न है। दूसरा, भारत ने शक्ति गुटों से अलग रहने और शान्तिपूर्ण सह-अस्तित्व की नीति को अपनाया है। सन् १९४७ में नई दिल्ली में हुये प्रथम एशियाई देशों के सम्मेलन में सोवियत सघ के एशियाई गणतन्त्रों को भाग लेने के लिये आमन्त्रित किया गया था और उनके प्रतिनिधियों ने सम्मेलन में भाग लिया। तब से अब तक भारत और सोवियत सघ के सर्वोच्च नेता कई बार एक दूसरे के देश में दौरे पर आये व गये हैं। भारत सरकार ने अनेक सांस्कृतिक तथा सद्भावना प्रतिनिधि मण्डल सोवियत सघ की यात्रा पर भेजे हैं और अनेक सोवियत प्रतिनिधि-मण्डलों को आमन्त्रित किया है। दोनों देशों के बीच कई अदला-बदली के समझौते (Barter Agreements), उदारहण के लिये सन् १९४९ में सोवियत सघ द्वारा भारत को गेहूँ देने और भारत द्वारा पटसन व चाय भेजने का समझौता तथा कई व्यापार समझौतों पर हस्ताक्षर हुये हैं। भारत ने सोवियत सघ से आर्थिक एवं तकनीकी सहायता भी स्वीकार की है। यद्यपि उसकी मात्रा संयुक्त राज्य अमरीका से प्राप्त सहायता की तुलना में बहुत कम है। भारत-सोवियत व्यापार से सम्बन्धित १९५८ में प्रकाशित आंकड़ों में पता चलता है कि दोनों देशों के बीच १९५४ से ५० प्रतिशत से भी अधिक की वृद्धि हुई। फरवरी सन् १९६० में भारत-सोवियत सांस्कृतिक व तकनीकी सहायता समझौते (Indo-Soviet Cultural and Technical Assistance Agreement) पर हस्ताक्षर हुये। इसमें वैज्ञानिकों, शिक्षकों, कलाकारों, प्रोफेसरों आदि की अदला-बदली और नयुक्त अनुसंधान कार्य तथा पर्यटन आदि की सुविधाओं के लिये व्यवस्था की गई है।

कई प्रश्नों पर विचारकर जिनका सम्बन्ध पराधीन जातियों के लिये स्वशासन की प्रगति और निःशस्त्रीकरण से रहा, भारत और सोवियत सघ की सरकारों के बीच न्यूनाधिक मतव्य रहा है। कश्मीर प्रश्न पर सोवियत सघ ने गुरक्षा परिपद् में भारत की स्थिति का समर्थन किया है। परन्तु दो महत्वपूर्ण प्रश्नों पर भारत और सोवियत सघ के बीच गहरा मतभेद रहा। प्रथम, जब अक्टूबर १९५६ में हंगरी में राष्ट्रवादी विद्रोह हुआ तो सोवियत सेनाओं ने उसे दबा दिया। भारत ने स्वतन्त्रता के लिये हंगरीवानियों की दृष्टि के पक्ष का समर्थन किया और वहाँ पर सोवियत सेनाओं के रंगे जानें के विरुद्ध अपने मत को अभिव्यक्त किया। परन्तु भारत सरकार ने इस सम्बन्ध में उचित कार्यवाही करने में कुछ देरी की, जिसके कारण भारत तथा विदेशों में भारत की काफी आलोचना हुई। इस सम्बन्ध में भारत के प्रधान मंत्री जवाहरलाल नेहरू ने लोकसभा में कहा था :

हम विश्व में कहीं भी स्वतन्त्रता पर घातमग्न में निम्नित हैं। हम इस बात में भी चिन्तित हैं कि शक्तिशाली राष्ट्र मगरत्र केनाओं द्वारा दुबल राष्ट्रों पर घपना प्रभुत्व कायम करें। हंगरी के बारे में स्थिति कुछ दिन तक घपसट थी और वहाँ पर घटित दुःखपूर्ण घटनाओं का प्रतिक

रूप में ही पता लगा है। आरम्भ से ही हमने यह स्पष्ट कर दिया था कि हमारे मत में हंगरी की जनता को अपनी इच्छाओं के अनुसार अपने भविष्य का निर्धारण करने दिया जाये और विदेशी सेनाओं को हटा लिया जाये। हंगरी के बारे में यह हमारा आधारभूत मत रहा है और अब भी है। इसे ( इन्डोनीशिया, वर्मा, सीलोन और भारत के ) चार प्रधान मंत्रियों ने अपने समुक्त वक्तव्य में दोहराया है।<sup>4</sup>

दूसरा प्रश्न जिस पर भारत और सोवियत संघ के बीच मतभेद उत्पन्न हुआ अणु-बम के परीक्षणों को फिर से जारी करने (Resumption of Nuclear Tests) से सम्बन्धित था। जब सन् १९६१ में सोवियत संघ ने इकतरफा कार्यवाही द्वारा अणु-बम के परीक्षणों को आरम्भ किया तो भारत ने उसकी निन्दा की। प्रधान मंत्री नेहरू ने नवम्बर १९६१ में कहा 'मैं अणु-बम और उद्‌जन-बम सम्बन्धी सभी परीक्षण कार्य को बुरा समझता हूँ। कुछ भी हो मैं तो किसी भी प्रकार के अणु-बम परीक्षणों का पूर्णतया विरोधी हूँ।' इसके अतिरिक्त जब सितम्बर १९६८ में सोवियत मध्य तथा वारसा पॅक्ट के अन्य सदस्य राष्ट्रों की सेनाओं ने चेकोस्लोवेकिया में अपनी सेनाओं को भेजा तो भारत के प्रायः सभी राजनीतिक दलों (साम्यवादी दल को छोड़कर) और नेताओं ने सोवियत संघ और साथी देशों द्वारा इस प्रकार के हस्तक्षेप की निन्दा की और उसे एक छोटे पड़ोसी देश की स्वतन्त्रता व प्रभुता पर गम्भीर आक्रमण बताया। किन्तु भारत सरकार ने इस बारे में बड़ी सावधानी से कार्य किया और खुले शब्दों में सोवियत संघ की निन्दा नहीं की।

वास्तव में, तथ्य यह है कि सोवियत रूस के उदाहरण ने साम्यवादियों के अतिरिक्त भी जवाहरलाल नेहरू तथा अन्य अनेक असाम्यवादी नेताओं पर बड़ा गहरा प्रभाव डाला। वे विशेष रूप से इस बात से प्रभावित हुए कि सोवियत संघ ने अति तीव्र गति से रूस तथा अन्य गणतन्त्रों की अतिक्रमण दशा को बदलने में बड़ी सफलता प्राप्त की। उन्होंने सोवियत मध्य में सम्मिलित अनेक राष्ट्रों व उप-राष्ट्रों के प्रति देश की सरकार द्वारा अपनाई गई नीति की भी सराहना की है। इसके अतिरिक्त, कई वर्षों से सोवियत संघ की सरकार ने भी सह-अस्तित्व की नीति का समर्थन और पालन किया है। कुछ समय से तो सोवियत संघ व चीन के बीच मतभेद बढ़ता जा रहा है। जैसे जैसे भारत और चीन के बीच सम्बन्धों में खिंचाव पैदा हुआ वैसे-वैसे भारत और सोवियत संघ के बीच अधिक घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित हुए। भारत सरकार और अधिकतर भारतीय कश्मीर और गोवा के सम्बन्ध में सोवियत संघ की स्थिति की बड़ी प्रशंसा करते हैं। वे इस बात की भी प्रशंसा करते हैं कि सोवियत संघ ने भारत के विक्रम में काफी बड़ी मात्रा में आर्थिक

सहायता दी है और भिलाई में फौलाद बनाने का एक बहुत बड़ा कारखाना बनाया है।

उपरोक्त बातों में बढ़कर सोवियत सघ ने भारत और चीन के बीच वृद्धि-पूर्ण तनाव के प्रति जिस नीति को अपनाया है, भारतीय उसके लिए सोवियत सघ की सराहना करते हैं। भारतीयों को ऐसा विश्वास हो गया है कि सोवियत सघ की चीन के प्रति वर्तमान नीति भारत के हित में है, क्योंकि उसका उद्देश्य चीन की विस्तारवादी आकांक्षाओं को प्रतिबन्धित करना है। परन्तु जब चीन ने अक्टूबर-नवम्बर १९६२ में भारत की सीमा पर आक्रमण किया और सोवियत सघ ने चीनी कार्यवाही की निन्दा नहीं की, वरन् भारत से जोरदार गन्दों में कहा कि वह चीन से उसी की शर्तों पर वार्ता करे तथा यह भी घोषणा की कि वह मिग विमानों (MIG-21 jet fighter planes) को वायदे के अनुसार न दे सकेगा तो अनेक भारतीयों ने भारत-चीन विवाद के बारे में सोवियत सघ पर निर्भरता की नीति की आलोचना की। परन्तु जवाहरलाल नेहरू का सोवियत सघ की ईमानदारी में विश्वास बना रहा। कुछ समय से सोवियत सघ ने पाकिस्तान का सशस्त्र बेचने की घोषणा की है, अतः अधिकतर भारतीयों के मन में सोवियत सघ की भारत के प्रति मंत्रीपूर्ण नीति के बारे में मन्देह उत्पन्न हो गया है और भारतीय नेता पाकिस्तान को भारत के साथ समता का पद दिये जाने की स्थिति के बड़े आलोचक हो गये हैं।<sup>5</sup>

समुक्त राज्य अमरीका—भारत और म० रा० अमरीका के बीच कई बातों में साम्यता है। सन् १९४९ में भारत के प्रधान मंत्री जवाहरलाल नेहरू ने अमरीका के प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) और सीनेट के सामने दिये गये एक भाषण में कहा था :

आपकी भाति हमने अपनी स्वतन्त्रता की एक शक्ति द्वारा प्राप्त किया है, यद्यपि हमारे तरीके आपके तरीके से भिन्न रहे। आपकी भाति हम भी अध्यात्मिक सिद्धान्त पर आधारित एक गणतन्त्र होंगे, जो कि इस महान् (अमरीकी) गणतन्त्र के मस्थापकों का बहुत बड़ा योगदान है। हमने मविधान के प्रारम्भ में ही मानव के उन मूल अधिकारों को स्थान दिया है, जिन्हे स्वतन्त्रता, समता और उन्नति चाहने वाले सभी मनुष्य प्राप्त करने की बड़ी अभिलाषा रखते हैं, यथा व्यक्ति की स्वतन्त्रता, मनुष्यों की समता और विधि का शासन। अतएव हम अपनी संस्थाओं और

5 "Now Moscow has elevated Pakistan to almost a position of parity with India... It is, therefore, absolutely essential that we leave no scope for misunderstanding and that Moscow is told plainly that there are limits in its courtship of Pakistan beyond which it cannot go without endangering the entire fabric of Indo-Soviet relationship."

Dutt, V. P., Art. 'India, Pakistan and the Soviet Union,' *National Herald* April, 24, 1968.



रखकर उसने नाटो, (NATO), सीयटो (SEATO) और सेंटो (CENTO), जैसे प्रादेशिक सैनिक पॅक्ट किए हैं तथा इनमें 'सम्मिलित' साथी देशों में हवाई अड्डों के लिए स्थान प्राप्त किये हैं और सभी प्रकार के दस्त्रों का उत्पादन अत्यधिक मात्रा में बढ़ाया है। परन्तु भारत शान्तिपूर्ण उपायों द्वारा ही शान्ति की स्थापना करना चाहता है। ये अन्तर शान्ति के लिए कार्यवाही बन्द करने के एक होने (Uniting for Peace Resolution) व कोरिया में सैनिक कार्यवाही बन्द करने के प्रस्तावों, वियतनाम और लाओस से सम्बन्धित प्रश्नों, मणू-बम के परीक्षण करने तथा जापान के साथ संधि करने आदि पर हुए वाद-विवाद के दौरान प्रकाश में आये। कश्मीर, पाकिस्तान को अमरीका द्वारा सैनिक सहायता दिये जाने और साम्यवादी चीन के सं० रा० सघ में प्रवेश सम्बन्धी प्रश्नों पर मतभेद शान्ति और सुरक्षा के प्रश्न के प्रति दोनों देशों के दृष्टिकोण में आधार-भूत अन्तर का ही परिणाम है।<sup>7</sup> इस विषय में पामर का कथन उल्लेखनीय है जो निम्नलिखित है :

भारतीय सं० रा० अमरीका की वैदेशिक नीति के कुछ पहलुओं की आलोचना करने में काफी खुलकर बोले हैं। उन्होंने सं० रा० अमरीका पर आरोप लगाया है कि उसने तथाकथित सोवियत साम्यवादी खतरे पर अत्यधिक जोर दिया है और अन्य समस्याओं पर अप्रप्त ध्यान दिया है। उनका आरोप है कि सं० रा० अमरीका शान्ति के लिए गलत दृष्टिकोणों पर निर्भर है, यथा सैनिक पॅक्ट और 'सामूहिक सुरक्षा' (collective security)। उन्होंने एशिया में सं० रा० अमरीका की नीति की आलोचना की है, विशेषकर प्रतिगामी शासनों को अमरीकी समर्थन और उसकी उपनिवेशवादी नीति की। वे साम्यवादी और राष्ट्रवादी चीन दोनों के ही प्रति अमरीकी नीति को पसन्द नहीं करते। उन्होंने तर्क दिया है कि सं० रा० अमरीका ने उन्हें ऐसे क्षेत्रों में हानि पहुंचाई है जिनसे उनका सम्बन्ध सबसे अधिक तुरन्त चिन्ता का विषय है; और वे ऐसी नीतियों की ओर सकेत करते हैं जैसे पाकिस्तान को शस्त्रों की सहायता, कश्मीर प्रश्न पर भारतीय स्थिति की अमरीका द्वारा आलोचना, और सीयटो व सेंटो के निर्माण में अमरीका का प्रोत्साहन, जिन्होंने उनकी दृष्टि में युद्ध को भारत की सीमा पर ला दिया। इन सब मतभेदों के बावजूद भी भारत और अमरीका के बीच साधारणतः अच्छे सम्बन्ध रहे हैं। पूर्व और पश्चिम के प्रजातन्त्रात्मक राज्यों के बीच आपसी सद्-इच्छा और दिलचस्पी का विशाल भंडार है।<sup>8</sup>

7 "The differences between the two countries on Kashmir, American military aid to Pakistan and on the admission of the People's Republic of China to the United Nations are all projections of the same difference in their fundamental approach to the question of peace and security."

Black and Thompson, *Foreign Policies in a World of Change*, p. 507.  
8 Kahin, G. M. (ed.), *op. cit.*, p. 401.



जाता है, विदेशी सहायता की श्रेणी में नहीं सम्मिलित किया जाता। टोक ग्रयें में विश्व बैंक (World Bank) से प्राप्त ऋण को भी विदेशी सहायता के क्षेत्र में बाहर समझना चाहिये, क्योंकि इन ऋणों को अधिकांशतः विश्व पूँजी बाजारों से प्राप्त किया जाता है और मूद्र की एसी दरों पर जिसमें ऋण प्राप्त करने के व्यय को भी सम्मिलित किया जाता है। वास्तव में, विश्व बैंक, अन्तर्राष्ट्रीय विकास सघ (International Development Association = I D A) में भिन्न एक उपयोगी अन्तर्राष्ट्रीय सेवा है, अन्तर्राष्ट्रीय सहायता का सच्चे अर्थ में प्रबन्धकर्ता नहीं है।<sup>9</sup>

उपरोक्त को ध्यान में रखने पर सन् १९४६ में स्थापित विश्व बैंक की निर्धन देशों को दी जाने वाली विदेशी सहायता का प्रारम्भकर्ता नहीं कहा जा सकता। तथ्य तो यह है कि सन् १९४८ में आरम्भ की गई मार्शल योजना (Marshall Plan) के अन्तर्गत १२ मिलियन डालर की अधिकांशतः अनुदान रूप में वितरित किया गया, जिसका उद्देश्य यूरोप के औद्योगिक क्षेत्र में विक्रमित देशों को उनके आर्थिक पुनर्स्थापन में सहायता देना था; उन वर्षों में विकासशील देशों के प्रतिनिधियों ने निर्धन देशों को सरकारी ऋण अथवा अनुदान देने का अनुमोदन करना आरम्भ कर दिया था। अतः उन प्रयत्नों के उत्तर में और अतः इस विचार के उत्पन्न होने से बचने के लिये कि संयुक्त राज्य अमरीका विश्व के केवल उस भाग में दिलचस्पी रखता है जिसमें उसकी सांस्कृतिक और मूल-वर्गीय समानताये हैं, राष्ट्रपति ट्रूमन ने १९४९ में पॉइन्ट फोर कार्यक्रम (Point Four Programme) की घोषणा की और अगले वर्ष दक्षिण-पूर्वी एशिया के लिये कोलम्बो योजना (Colombo Plan) आरम्भ हुई। परन्तु इन दोनों ही कार्यक्रमों का मुख्य जोर तकनीकी सहायता देने पर था और दोनों ही योजनाओं के अन्तर्गत दी गई कुल सहायता की राशि प्रारम्भिक वर्षों में बहुत कम थी। तथ्य यह है कि १९५० के प्रथम अर्द्धाब्दि में संयुक्त राज्य अमरीका, केनाडा और फ्रांस को छोड़कर कठिनाई से ही कोई विकसित देश था जिसने महत्वपूर्ण आर्थिक सहायता प्रदान की हो।

कुछ समय बाद ही संयुक्त राज्य अमरीका ने शीत-युद्ध (cold-war) से उत्पन्न हुई परिस्थितियों में सच्चे विकास की आवश्यकताओं के लिए चिन्ता का छोड़कर अपने बाह्य सहायता कार्यक्रम में शीत-युद्ध की वास्तविक मार्ग-दर्शक शक्ति के रूप में अपनाया और विख्यात यू एस पी एल-४५० कार्यक्रम को आरम्भ किया, जिसे प्रथमतः विकास सहायता के कार्यक्रम के रूप में न सोचा गया था। सन् १९५७ में ८० रा० विकास ऋण कोष (U. S. Development Loan Fund) की स्थापना के साथ ही व्यापक विकास सहायता कार्यक्रम का उचित रूप में आरम्भ

9 Patel, I. G., Art. 'Foreign Aid: Retrospect', *Indian and Foreign Review*, March, 1953.





देश का नाम	सहायता देने वाले देश द्वारा बी जाने वाली अधिकृत (धन राशि फरोड़ ४० में)	भारत द्वारा प्रयुक्त (धन राशि फरोड़ ४० में)
संयुक्त राज्य अमरीका	६,३६१	५,८४७
फेडरल रिपब्लिक ऑफ जर्मनी	८०२	६८८
ब्रिटेन	६२०	५५३
सोवियत संघ	१,०३२	५४६
केनाडा	५०१	३८५
जापान	३३२	२५४
फ्रांस	१५६	६७
आस्ट्रेलिया	५७	५४
चेकोस्लोवैकिया	६६	४४
नेदरलैंड्स	५२	३७
यूगोस्लेविया	६४	२६
पोलैण्ड	६५	२१
इटली	१५३	३०
स्विटजरलैंड	३६	२०
आस्ट्रिया	२१	१४
बेल्जियम	२१	१०
नार्वे	६	६
डेनमार्क	१४	७
न्यूजीलैंड	६	५
स्वीडन	७	३
हंगरी	२५	०
बल्गेरिया	११	०
अन्तर्राष्ट्रीय संगठन		
विश्व बैंक	७५६	६५०
अन्तर्राष्ट्रीय विकास सभ	६६६	६३२
कुल योग	११,८६६	६,८६२

मिले है। यूसेड ने भारत को देश के विकास कार्यक्रम में विनिष्ट तकनीकी और आर्थिक समस्याओं पर काम करने के लिये अमरीकी विशेषज्ञों के रूप में भी सहायता दी है। पी पल ४८० के अन्तर्गत १२ वर्षों में भारत को खाद्यान्न, कपास और अन्य कृषि पैदावार बहुत बड़ी मात्रा में प्राप्त हुये है। पी एल ४८० कार्यक्रम में भारत केवल विदेशी विनिमय के व्यय (foreign exchange expenditures) में ही बचत नहीं कर सका है, वरन् इसने आर्थिक विकास के लिये रुपये के साधन (rupee resources) की भी व्यवस्था की। अब तक कुल मिले ४,२२१.२ मिलियन डालर में ६०.१ मिलियन डालर रुपये के रूप में अदा किये जाने हैं। ४,१३१.१ मिलियन डालर के लिये समझौतों में यह व्यवस्था है कि ८०.२ प्रतिशत समुक्त राज्य अमरीका द्वारा भारत सरकार को आर्थिक विकास के लिये अनुदानों और ऋणों (१६ ८ प्रतिशत अनुदान और ६०.४ प्रतिशत ऋण) के रूप में लौटा दिया जायें। निर्यात-आयात बैंक ने भारत को २६ ऋण दिये हैं, जिनकी कुल राशि ३४६.०५ करोड़ ६० है। अमरीकी सहायता का एक मुख्य लक्ष्य भारत को खाद्यान्न में आत्म-निर्भर बनाने तथा अन्य कृषि पैदावार को बढ़ाने में सहायता देना है। कृषि के क्षेत्र में अमरीकी सहायता निम्नलिखित अनेक कामों के लिये मिली है—कृषि विश्व-विद्यालयों की स्थापना और उनका परिचालन, उर्वरक की पूर्ति और उर्वरक कारखानों का निर्माण, सामुदायिक विकास, भारतीय प्रोफेसर्स व कृषि तकनीकियों का उच्चतर प्रशिक्षण, अमरीकी विशेषज्ञों की सेवाओं की उपलब्धि, चावल, गेहूँ, वर्णसंकर मकी व ज्वार, दाले आदि की नसलें सुधारना और उनकी पैदावार बढ़ाना, सिंचाई, मिट्टी और पानी का प्रबन्ध तथा कृषि अनुसन्धान।<sup>11</sup> अन्य देशों से प्राप्त सहायता के लक्ष्य भी इन्हीं के समान है।

परन्तु उपरोक्त चित्र का दूसरा पहलू भी है। विदेशी सहायता की कई आधारों पर आलोचना की जाती है। प्रथम, इस समय उपलब्ध सहायता का बहुत बड़ा अनुपात दो देशों के बीच समझौतों (bilateral agreements) के आधार पर मिला है; और कई देशों से प्राप्त होने वाली सहायता की राशि का योग १०-१२ प्रतिशत है। दूसरे, जहाँ तक सहायता की शर्तों का सम्बन्ध है पहले कुछ प्रवृत्ति उनको नरम बनाने की थी, परन्तु अब कुछ देशों में प्रवृत्ति उन्हें अधिक कठोर बनाने की है। तीसरे, अधिकतर देशों, विशेषकर भारत के लिये ऋण के भार ने गभीर अनुपात धारण कर लिया है और अन्तर्राष्ट्रीय समुदाय ने इस दृष्टि से सहायता देने में कोई क्रमबद्ध योजना का सगठन नहीं किया है। चौथे, देने वाले देशों की ओर से सहायता दिये जाने के वायदों में कोई निरन्तरता नहीं है; सहायता के लिये प्रतिवर्ष वजट में व्यवस्था की जाती है, जिसका परिणाम अनिश्चितता है। इन तथा अन्य कारणों से विदेशी सहायता की साधारण रूप में निन्दा की जाती है।<sup>12</sup>

11 *American Reporter, August 30, 1968.*

12 *Indian and Foreign Review, March 1, 1968.*

परन्तु विदेशी सहायता की प्राप्तिना का एक प्रति महत्वपूर्ण आधार उसका वैदेशिक नीति में गहरा सम्बन्ध है। विदेशी सहायता वैदेशिक नीति की तनियों अथवा प्रतियन्धों (strings of foreign policy) में से एक है; यह बात विशेष रूप से न० रा० अमरीका व सोवियत गण की विदेश नीति के बारे में अधिक सच है। नि गदेह उनकी वैदेशिक नीतियों उनके राष्ट्रीय हितों पर आधारित है। विश्व में शक्ति-सन्तुलन बनाये रगना (maintenance of world balance of power) उनमें से एक है, योति अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति का मुख्य उद्देश्य ही शक्ति को प्राप्त करना अथवा बढ़ाना है। २०वीं शताब्दी के शेष काल में पाश्चात्य जगत के विषे भविष्य अन्धकारमय है, यह पश्चिमी देशों के लिए एक प्रकार की चुनौती है। अमरीकी सीनेट के विद्वान सदस्य फुलब्राइट (Senator Fulbright) ने इन विषय पर अपने ग्रन्थ (Prospects for the West) में ठीक ही व्यक्त किया है -

अपने समय की दशाओं में न तो यह सम्भव है और न वास्तवीय ही है कि साम्यवादी जगत अथवा एशिया, अफ्रिका व लैटिन अमरीका के नये समजों पर प्रत्यक्ष कार्यवाही द्वारा पाश्चात्य प्रजातन्त्र के विचारों और मूल्यों को धोषा जा सके, और चूँकि ऐसी प्रत्यक्ष कार्यवाही पश्चिम के लिये सम्भव नहीं है, अतः उन परोक्ष कार्यवाही का महारा लेना आवश्यक है। अनेक परोक्ष विधियों में से एक महत्वपूर्ण विधि विदेशी सहायता कार्यक्रम है। इसी कारण हान में अधिक परोक्ष अर्थिक व सांस्कृतिक विनिमय कार्यक्रमों पर अधिक बल दिया जाने लगा है। इन उद्देश्य से वैदेशिक नीति के तीन परम्परागत पक्षों (dimensions) आर्थिक, राजनीतिक और मूलिक में अर्थिक एवं सांस्कृतिक विनिमय (educational and cultural exchange) का एक और पक्ष जुड़ गया है। इसका सम्बन्ध अमरीकी अथवा साम्यवादी विचारों को अनेक रूपों में सहायता प्राप्त करने वाले देशों की जनता तक पहुँचाना है। दूसरे शब्दों में, उन देशों की जनता को सभी प्रकार से अमरीकी या साम्यवादी बनाना है। इस नये कार्य द्वारा पाश्चात्य जगत का भविष्य उज्ज्वल हो सकता है।<sup>13</sup>

13 "And since this direct action fails the West, it has to take recourse to rather indirect methods to sell the Western ideas and values to its prospective markets in the communist world, more so, in Asia, Africa and Latin America. Foreign aid programmes are those indirect methods. Again, hereto perhaps 'direct action in the form of equipment, technical assistance and surplus food and fibre is not that effective. Hence, the recent emphasis on the more indirect educational and cultural exchange programmes... Obviously the new dimension added to the classic three—the economic, political and military dimensions—is the educational and cultural change."

Art 'Foreign Aid and Foreign Policy', *India Quarterly*, July-Sep. 1967, p. 254.

विदेशी सहायता देने वाले देशों को विदेशी सहायता देने के अन्य लाभ भी हैं। उनमें से एक लाभ यह है कि उन देशों में रोजगार के साधन बढ़ते हैं अर्थात् काफी व्यक्तियों को विदेशों को भेजे जानी वाली वस्तुओं के उत्पादन तथा विशेषज्ञों के रूप में रोजगार प्रदान किया जाता है, परन्तु यह पहलू बहुत महत्वपूर्ण नहीं है। इसका दूसरा और अधिक महत्वपूर्ण लाभ अविकसित तथा विकासशील देशों में विदेशी सहायता देने वाले देशों के कारखानों में बनी वस्तुओं के लिए बाजार व मंडिया प्राप्त होती है, जिनमें वे अपने अतिरिक्त उत्पादन और आन्तरिक बाजार के लिए पुरानी पड़ गई वस्तुओं को बेच देते हैं (dispose off their surpluses of obsolete equipments and spare parts and the rest against credit)।

सं० रा० अमरीका द्वारा दी जाने वाली आर्थिक तथा सैनिक सहायता के बारे में पालन की जाने वाली नीति के दो मुख्य लक्ष्य हैं—प्रथम, सं० रा० अमरीका की सापेक्ष सैनिक शक्ति किसी भी प्रकार से कम न हो और दूसरा, स्थायी शक्ति सन्तुलन की रक्षा करने में ऐसी स्थिति उत्पन्न न होने देना कि जिससे उनके केन्द्रीय मूल्यों, प्रक्रियाओं व सस्थाओं पर कुप्रभाव पड़े। सं० रा० अमरीका के सहायता कार्यक्रमों के विषय में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि जो वैदेशिक नीति पूर्वोक्त लक्ष्यों की प्राप्ति में असफल रहे वह राष्ट्रीय हित की परीक्षा में अपर्याप्त सिद्ध होगी। यह बात निश्चित है कि सं० रा० अमरीका (और उसी प्रकार सोवियत संघ) का विदेशी सहायता देने में अन्तिम उद्देश्य राजनीतिक है; वह अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में भारत जैसे विशाल देश द्वारा अपनी नीतियों का समर्थन प्राप्त करना चाहता है।

सन् १९४६ के अन्त में भारत के प्रधान मन्त्री जवाहरलाल नेहरू स्वयं सं० रा० अमरीका इम उद्देश्य से गये थे कि तत्कालीन निराशाजनक खाद्य स्थिति में अमरीका से खाद्यान्नों की पूर्ति में सहायता प्राप्त कर पाते; परन्तु अमरीका ने १९५१ में गेहूँ का ऋण देने से पूर्व काफी सौदेबाजी की। सं० रा० अमरीका की कांग्रेस तथा जनता और वहाँ के समाचार-पत्रों में इस बात पर खुलकर वाद-विवाद हुआ था कि क्या भारत को सहायता दी जाये यदि वह अमरीका की शर्तें न भी माने। अब यह प्रश्न उठता है कि वे शर्तें क्या थीं। यह कहा जाता है कि सं० रा० अमरीका संयुक्त राष्ट्र संघ के भीतर तथा बाहर सहायता प्राप्त करने वाले देशों में अपनी नीति का समर्थन चाहता है और हो सके तो सैनिक गठबन्धनों (military alliances) की सदस्यता भी। यह सब कुछ भारत की स्वतन्त्र और शक्ति गुटों से अलग रहने की नीति के विरुद्ध है। व्यवहार में भारत की वैदेशिक नीति अवश्य ही कुछ मात्रा में विदेशी सहायता पाने के विचार से प्रभावित हुई है।<sup>14</sup>

14 "Mr. Nehru's premature assumption of the role of peace-maker apart, India's receiving foreign aid tied her apron strings to those :

यह कहा जाता है कि भारत को गेहूँ का ऋण देने से पूर्व म० रा० अमरीका ने अपने ऋण उद्योग के लिये मैन्गेनीज और मॉन्जाइट कच्ची धातु (manganese and manazite ore) बदले में मांगी और भारत को कुछ अमरीकी शर्तें माननी पड़ी। इस बात को बहुत व्यक्ति जानते हैं कि भारत के भूतपूर्व विदेश मन्त्री श्री कृष्णा मैनन के अमरीका-विरोधी रुख के कारण सं० रा० अमरीका ने भारत को दी जाने वाली सहायता पर कुछ प्रतिबन्ध लगाये। ऐसे ही जब भारत ने गोआ (Senate Foreign Relations Committee) ने उस वर्ष की सहायता में २५ प्र० श० की कमी की। यह भी अब एक खुला भेद है कि सं० रा० अमरीका की सरकार ने विश्व बैंक के द्वारा भारत सरकार पर रुपये का अदमूल्यन (deva-uation of rupee) करने के लिये जोर डाला।

सं० रा० अमरीका के बाद भारत को सहायता देने वाले देशों में दूसरा स्थान सोवियत संघ का है। सोवियत संघ ने अनुदान रूप में तो बहुत कम सहायता दी है, परन्तु इसने ऋण काफी बड़ी मात्रा में दिये हैं। उसके द्वारा दिये गये अनुदानों व ऋणों का योग लगभग २५० करोड़ रु० है। भारत ने संयुक्त राष्ट्र संघ के भीतर और बाहर अनेक अवसरों पर सोवियत संघ की नीति का समर्थन किया है और कभी-कभी तो अपने राष्ट्रीय हितों की कीमत पर भी।<sup>15</sup>

अतएव विचारधारा के प्रति पक्षपात को छोड़कर भारत और सोवियत संघ के बीच सहायता सम्बन्धी समझौते भारत के लिए उतने ही असमान हैं जितने कि सं० रा० अमरीका के साथ। कहा कुछ भी जाय। सोवियत संघ ने भी विदेशी सहायता को अपनी वैदेशिक नीति का महत्वपूर्ण माधन बनाया है। हमारा अपना विचार है कि वैदेशिक सहायता को बहुत बड़ी मात्रा में पाने से जहाँ एक ओर भारत के आर्थिक विकास में बड़ी सहायता मिली है, दूसरी ओर इसका भारत और उसके निवासियों पर कई बातों में प्रभाव पड़ा है। भारत ने विदेशों से सहायता माग माग कर अपनी प्रतिष्ठा और आत्म सम्मान को कम किया है। साथ ही स्वतन्त्र होने

national disputes in which the aid-giving countries—the United States and later the U. S. S. R.—in particular were directly involved. In such cases as Korea and Congo, India would have done well to stay uncommitted. However, that was not to be.” *Ibid.*, p. 258.

15 “India, on her part, had given respectability to the Soviet Union in the comity of nations in the U. N. and outside. Thus perhaps outweighs what India has received from the Soviet Union in material assistance and political support, even at some cost to her own national advocacy of the Soviet positions, especially vetoes on Kashmir.....India's continued interests specially vis-a vis Communist China and the United States lent some credibility to Soviet deeds and doctrines among nations of Asia, Africa and Latin America over the year and recently to Soviet position in Sino-Soviet conflict.” *Ibid.*, p. 264.

पर भारत ने विदेशों पर निर्भर होकर अपनी पराधीनता को बढ़ाया है और उससे उसकी आत्म-निर्भरता को बड़ा धक्का लगा है। वैदेशिक सहायता के रूप में भारत में विदेशों से अतुल धन आया है, जिसका भारत ने पूर्णतया सदुपयोग नहीं किया है। उसका बहुत बड़ा भाग सरकारी अधिकारियों, ठेकेदारों तथा अन्य लोगों की जेबों में पहुँचा है और उससे (विशेषकर अमरीकी सहायता से) देश में भ्रष्टाचार बढ़ा है। साथ ही जनता में पहल (initiative) करने की बहुत कमी हुई है। अब जनता यह आशा करने लगी है कि सभी कार्य सरकार करे। वैदेशिक सहायता से भारतीय जनता पर अमरीकी तथा साम्यवादी विचारों और जीवन शैलियों का व्यापक प्रभाव भी पड़ा है, जिसके कारण सच्ची राष्ट्रीय शिक्षा व संस्कृति और राष्ट्रवादी दृष्टिकोण के विकास में बड़ी बाधा उत्पन्न हुई है।

वैदेशिक सहायता के द्वारे में विभिन्न दलों का दृष्टिकोण भी उल्लेखनीय है। इस विषय में कांग्रेस के चुनाव घोषणा पत्र, १९६६ में कहा गया है :

यह मानते हुए कि आर्थिक विकास की प्रारम्भिक मजिल में बाह्य सहायता का महत्वपूर्ण भाग रहता है, यह अति आवश्यक है कि उस काल को निम्नतम सीमा तक कम किया जाये और बाह्य सहायता की राशि तथा विस्तार को तीव्र गति के साथ कम किया जाये। ऐसा केवल तभी हो सकता है जबकि उत्पादन को अधिकतम सीमा तक बढ़ाया जाए, निर्यात द्वारा अपनी आय को बढ़ाया जाये और आवश्यक वस्तुओं के आयात को कम किया जाये तथा अनावश्यक वस्तुओं के आयात को बन्द किया जाये। हम जो भी बाह्य सहायता प्राप्त कर सकें उसे पूर्णतया अपनी अर्थ-व्यवस्था के ऐसे क्षेत्रों के निर्माण में प्रयुक्त किया जाये जो कि आत्म-निर्भरता की दिशा में प्रगति को बढ़ाने में सहायक हो सके। मशीन-निर्माण, उर्वरक, पेट्रोल, धातु उद्योग और उच्च-श्रेणी का प्रशिक्षण प्राप्त कार्मिक का विकास उन पगों में से है जो कि संक्रमण की गति को तेज करेंगे। भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस यह अनुभव करती है कि आर्थिक और औद्योगिक विकास के नये संदर्भ में स्वदेशी की भावना को अविलम्ब मुहड़ बनाना चाहिए।

प्रजा समाजवादी दल के घोषणा-पत्र में भी प्रायः समान बातें कही गई हैं। नियोजन और विकास की समस्याओं को इस प्रकार हल किया जायेगा कि देग 'विकासशील और स्व-उत्पादक अर्थ-व्यवस्था की दिशा में घाने बढ़ सके, जिससे कि बाह्य सहायता पर हमारी निर्भरता क्रमिक रूप से कम हो सके।' संयुक्त समाजवादी दल का मत है कि भारत की वैदेशिक नीति और उसके पीछे विचारों को सुधारने के लिए खाद्य के ऋण को बन्द करना, ऋण द्वारा प्राप्त धन पर निर्भरता का अन्त करना एक आवश्यक शर्त है। जनसंघ के घोषणा-पत्र में ऐसा वायदा किया गया है।

अमरीकी गैरू का आयात आगामी ५ वर्ष में पूर्णतया बन्द कर दिया जायेगा। बर्मा और दक्षिण-पूर्वी एशिया के अन्य देशों के साथ चावल मंगाने के लिए व्यापारिक समझौते किये जायेंगे। स्वदेशी और आत्म-निर्भरता पर बल दिया जायेगा तथा विदेशी पूंजी का प्रयोग कम से कम किया जायेगा; फिर भी कुछ प्रायामकता प्राप्त उद्योगों में कुछ सहयोग (collaboration) की आज्ञा दी जायेगी।

विदेशी ऋणों के बारे में स्वतन्त्र पार्टी का कथन है 'स्वतन्त्र पार्टी द्वारा विदेशी सरकारों से प्राप्त व्यय के तथा अपव्ययी ऋणों के विरुद्ध बार-बार दी गई चेतावनियां संबंधी न्यायोचित सिद्ध हुई है। अब आगे सरकार को सरकारों से ऋण नहीं लेना चाहिए।' मार्क्सवादी साम्यवादी दल की मांग है कि सभी विदेशी अदायगियों पर ऋण स्यांग हो और अमरीकी सहायता बन्द की जाये।

५. मूल्यांकन

भारत की वैदेशिक नीति उच्च राजनीतिक आदर्शों व सिद्धान्तों पर आधारित है, जिनका कि भारत के संविधान में प्रणित राज्य नीति के निर्देशक सिद्धान्तों में समावेश किया गया है। भारतीय परम्परा व राष्ट्रीयता गांधी जी के विचारों के अनुसार भारत की वैदेशिक नीति का बल शान्ति और मैत्रीपूर्ण सम्बन्धों पर रहा है। इस नीति के मुख्य प्रणेता भारत के प्रथम प्रधान मन्त्री जवाहर लाल नेहरू रहे, जिन्होंने विश्व-शान्ति, सह-प्रस्तित्व तथा पंचशील के सिद्धान्तों को अपनी नीति के मार्ग-दर्शक सिद्धान्त बनाया। उनके नेतृत्व में ही भारत सरकार ने शक्ति-गुटों से अलग रहने की नीति को अपनाया। यह नीति, जैसा कि पूर्वगामी अध्याय के आरम्भ में बताया जा चुका है, केवल तटस्थता (neutrality) की नीति नहीं है, बल्कि यह सकारात्मक तटस्थता (positive neutrality) की नीति है। इस नीति के अनुसरण से राज्यों के विश्व-समुदाय में भारत की प्रतिष्ठा बढ़ी है। इसकी सफलता तथा व्यावहारिकता का प्रमाण यह है कि अनेक देशों ने इसी नीति का अनुसरण किया है, जिनमें यूगोस्लेविया, बर्मा, सीलोन, समुक्त अरब गणराज्य, इन्डोनीशिया आदि उल्लेखनीय हैं। साथ ही भारत के दोनों शक्ति-गुटों से अच्छे व सद्भावनापूर्ण सम्बन्ध बन रहे हैं और भारत को ६० रां अमरीका व सोवियत संघ दोनों ही प्रमुख शक्तिशाली देशों से आर्थिक विकास में काफी बड़ी मात्रा में आर्थिक सहायता मिली है। यहाँ पर यह कहना भी अनुचित न होगा कि भारत और अन्य समान विचार वाले देशों के बीच अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में सहयोग के कारण विश्व में शान्ति बनाये रखने के प्रयत्न काफी सीमा तक सफल रहे हैं। परन्तु अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति का एक सर्वमान्य आधार यह है कि प्रत्येक देश अपने राष्ट्रीय हितों को आगे बढ़ाने का प्रयत्न करता है। स्वयं, प्रधान मन्त्री जवाहर लाल नेहरू ने इस बात को स्वीकार किया था, जिसका हवाला पूर्वगामी



अध्याय के आरम्भ में ही दिया जा चुका है। किन्तु भारत को वैदेशिक नीति की आरम्भ से ही इस आधार पर आलोचना हुई कि उसके द्वारा देश के महत्वपूर्ण राष्ट्रीय हितों को आगे रहीं बढ़ाया गया। इस प्रकार की आलोचना सन् १९५६ में यह सूचना मिलने पर, कि चीन ने भारतीय प्रदेश पर अपना आधिपत्य कायम कर लिया था पहले की अपेक्षा कहीं अधिक सवाक् हो गई। आचार्य कृपलानी के शब्दों में इसका सारांश निम्नलिखित है :

कांग्रेस सरकार की अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में कुछ भी विफलताएँ रही हों, यह सदैव ही इस बात को न्यायोचित रूप में दिखा सकती थी कि उसने अन्तर्राष्ट्रीय जगत में भारत की प्रतिष्ठा में वृद्धि की है। परन्तु इस सारी प्रतिष्ठा ने भारत में अत्यन्त आवश्यक (राष्ट्रीय) हितों को न तो आगे बढ़ाया और न उसकी सीमाओं पर तनाव को कम किया। पाकिस्तान के साथ हमारे सम्बन्ध पहले की भाँति खिंचे हुए हैं। कश्मीर प्रश्न अन्तर्राष्ट्रीय दृष्टि में भ्रमजाल में फँसा है। ... अपनी उत्तरी सीमा पर भारत ने भारत और चीन के बीच टक्कर-रोक राज्य (buffer kingdom) तिब्बत को बिना विरोध के मिटाने दिया। हमने वहाँ पर चीनी दावे की बाँधता को मान लिया है।

उपरोक्त तथ्यों के बारे कोई विवाद नहीं है। अतः यह स्वाभाविक ही है कि उसके लिये सरकार को नीति को दोषी ठहराया जाये अथवा इस नीति के कार्यान्वयन को, जो विशेष रूप से कश्मीर के १/३ भाग तथा भारत के कई हजार वर्गमील प्रदेश पर विदेशों द्वारा अधिकार कायम होने को न रोक सकी। यह बात इसलिये और भी खटकने वाली है कि प्रायः प्रत्येक भारतीय इस बारे में पक्का विश्वास करता है कि दोनों मामलों में भारत का दावा पूर्णतया न्यायपूर्ण है। चीनी कार्यवाही के बारे में संसद में हुये वाद-विवाद में प्रधान मन्त्री जवाहरलाल नेहरू ने यह स्वीकार किया था कि उन्हें चीन द्वारा भारत पर आक्रमण की तैनाक भी आशा न थी। फिर भी ऐसा हुआ है, क्या किया जाये, प्रश्न यह है।<sup>16</sup>

कुछ आलोचकों का कहना है कि भारत की वैदेशिक नीति में आदर्शवाद को अधिक स्थान दिया गया है; और आदर्शवाद तथा स्व-हित साथ-साथ नहीं चल सकते। भारत की वैदेशिक नीति के आधारभूत आदर्शों का विवेचन पहले ही किया जा चुका है। अतः देखना यह है कि भारत की नीति उन आदर्शों तथा स्व-हित की दृष्टि से कहाँ तक सफल रही है। भारत की स्वतन्त्र नीति की आरम्भ में दोनों शक्तिशाली गुटों ने आलोचना की, परन्तु जब समय बीतने पर अन्य कई देशों ने उस नीति को अपना लिया तो इस प्रकार की आलोचना में काफी कमी हो गई। भारतीय नीति की शक्ति का आधार उसका आदर्शवाद अथवा विश्व की नैतिक आत्मा के प्रति अपील रही; और व्यवहार में यह नीति अवश्य ही कुछ

प्रसफल रही है। यह सच है कि चीन और पाकिस्तान के बीच संकुचित राष्ट्रीय हितों के आधार पर भारत के विरुद्ध गठबन्धन हुआ है, परन्तु आज के द्रुतगामी से परिवर्तनशील जगत में ऐसे गठबन्धन बहुत समय तक स्थायी नहीं रह सकते। चीन में जो कुछ हो रहा है, उससे हम एक पाठ सीख सकते हैं। इस विषय में भारत सरकार के परराष्ट्र मंत्रालय के सचिव श्री टी. एन. कौल ने सन् १९६७ में दिये गये एक भाषण में कहा था :

अफ्रीका और एशिया में चीनी प्रभाव के चढ़ाव और उतार का कारण, काफी बड़ी मात्रा में, भारत तथा उसके समान सोचने वाले देशों द्वारा शक्ति-गुटों से अलग रहने की नीति का दृढ़ता के साथ अनुसरण है। इस नीति का आदर करना और इसे सुदृढ़ बनाना दक्षिण पूर्वी-एशिया और सं० रा० अमरीका व सोवियत संघ सभी के हित में है—सम्बन्धित देशों के हितों तथा इस प्रदेश में चीनी विस्तार को रोकने, दोनों ही दृष्टियों से ऐसा किया जाना उचित है। सैनिक गठबन्धनों से इस क्षेत्र में न तो शान्ति ही आयेगी और न इस क्षेत्र की अर्थ-व्यवस्था व स्वतन्त्रता ही कायम रह सकेगी, यह बात वियतनाम में चल रहे युद्ध में स्पष्ट है। क्षेत्र को सुदृढ़ बनाने के लिये इसकी अर्थ-व्यवस्था का विकास, राजनीतिक स्थिरता, प्रत्येक देश को अपने परों पर खड़े होने की योग्यता आवश्यक है। इस कार्य में विदेशों से जो भी बिना शर्त सहायता मिल जाये, सहायक सिद्ध होगी। इसमें भारत की वैदेशिक नीति का दूसरा आधार शान्तिपूर्ण सह-अस्तित्व भी सहायता दे सकता है। इस प्रदेश के विभिन्न देशों के बीच, वावजूद इस बात के कि उनकी सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक पद्धतियाँ एक दूसरे से भिन्न हैं, यह अधिक मात्रा में आर्थिक, राजनीतिक और सांस्कृतिक सहयोग की व्यवस्था करता है।<sup>17</sup>

विदेशी आलोचकों के अनुसार विश्व-शान्ति के प्रति भारतीय दृष्टिकोण में एक बात पर उचित ध्यान नहीं दिया गया है, वह है राजनीति में शक्ति का महत्वपूर्ण स्थान। एलेन डी रसेट (Alan de Russet) ने इस तर्क को इस प्रकार प्रस्तुत किया है :

शान्ति को बनाये रखने में केन्द्रीय कारक, सारे इतिहास में, आरक्षित शक्ति रही है। वार्ता और अन्तर्राष्ट्रीय विवादों को हल करने के लिये अन्य शान्तिपूर्ण उपायों की यह कारक एक आवश्यक दशा रही है क्योंकि विभिन्न पक्ष यह जानते हैं कि अन्तिम विश्लेषण में विभिन्न पक्षों के बीच शक्ति का सापेक्ष वितरण ही प्रश्न का निर्णय करता है।

17 See 'Idealism and Self-interest' in *Indian and Foreign Review*, June 1, 1967.

इसमें कोई सन्देह नहीं है कि शक्ति सन्तुलन पद्धति (balance of power system) शान्ति कायम रखने का सर्वोत्तम उपाय नहीं है, विश्व सरकार ही आदर्श व्यवस्था है। परन्तु, विश्व सरकार और शक्ति सन्तुलन दोनों की ही अनुपस्थिति में, वार्ता करने के लिये इच्छा का ही लोप हो जाता जब कि सभी पक्ष स्वतन्त्रतापूर्वक वार्ता और अपने ध्येयो को हिंसक साधनों द्वारा प्राप्ति के बीच छांट करते हैं। \*शान्ति के प्रति भारतीय दृष्टिकोण—पंचशील, शान्ति के क्षेत्र का विस्तार, और युद्ध की अपेक्षा शान्ति के कार्यों के लिये संयुक्त राष्ट्र संघ के भाग पर बल—ऐतिहासिक अनुभव के अत्यन्त महत्वपूर्ण पाठ की ओर ध्यान नहीं देता। 18

यहाँ पर भारत की वैदेशिक नीति के बारे में विभिन्न राजनीतिक दलों के मत देना प्रतीत होता है। श्री बलराज मधोक के अनुसार जनसंघ का मत निम्न प्रकार है :

भारतीय जनसंघ का यह निश्चित मत है कि नई स्थिति में शक्ति गुटों से अलग रहने की नीति असंगत हो गई है। भारत शक्ति गुटों से अलग रहने की बात सोच सकता था जब कि विश्व संयुक्त राज्य अमरीका और सोवियत संघ के नेतृत्व में चलने वाले युद्ध में रत दो गुटों में विभाजित था और जबकि यह अपने को उनके शीत-युद्ध से अलग रखना चाहता था। परन्तु भारत अब शक्ति गुटों से अलग नहीं रह सकता, जबकि वह एक उदासीन दर्शक नहीं रह गया है, वरन् उसे युद्ध में घसीट लिया गया है। अब विश्व बहु-ध्रुवीय हो गया है जिसमें कि सबसे अधिक जीवित दो ध्रुव नई दिल्ली और पेरिस हैं। अब तो दूसरे देशों को इन दोनों महान् एशियाई शक्तियों में से किसी एक के साथ मेल करना है अथवा उनके प्रति तटस्थ रहना है। \*भारतीय जनसंघ चाहता है कि भारत एक, स्वतन्त्र वैदेशिक नीति का अनुसरण करे। यह चाहता है कि भारत सभी देशों से अलग-अलग द्विपक्षीय समझौते करे, वे चाहे किसी गुट से सम्बन्धित हों या न हों, और ऐसे समझौतों का आधार आपसी हित तथा पारस्परिकता हों। स्थूल शब्दों में, इसका अर्थ यह है कि भारत ऐसे देशों के साथ अधिक घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित करे जो कि राबलपिडी और पेरिस के विरुद्ध संघर्ष में भारत का साथ दे सके।

जनसंघ के विचार में भारत द्वारा संयुक्त राष्ट्र में साम्यवादी चीन के प्रवेश का समर्थन जारी रखना तथा फॉर्मोसा आधारित चीनी गणतन्त्र को मान्यता न देना भारत के श्रेष्ठ हितों के विरुद्ध है। अतः जनसंघ चाहता है कि भारत फॉर्मोसा के साथ निकट राजनयिक, सांस्कृतिक और

आर्थिक सम्बन्धों का विकास करे। पश्चिमी एशिया के मुस्लिम देश, अफगानिस्तान को छोड़कर, भारत-पाक विवाद के बारे में सामान्यतः पाकिस्तानी पक्ष का समर्थन करते रहे हैं परन्तु उन्होंने यह मान लिया है कि इजराइल के साथ उनके संघर्ष में भारत उसका समर्थन करेगा। जनसंघ चाहता है कि उनमें से प्रत्येक के साथ पारस्परिकता पर आधारित नीति को अपनाया जाये और भारत में अरब लीग के प्रतिनिधि को प्रदान की गई मान्यता वापस ली जाये। \*\*\*जनसंघ चाहता है कि भारत अफगानिस्तान के साथ यथासम्भव घनिष्ठतम सम्बन्ध स्थापित करे, जिससे भारत की कई बातों में समानता है। भारत का पाकिस्तान में रहने वाले पख्तूनो के प्रति एक नैतिक कर्तव्य है, जिनका उचित स्थान अफगानिस्तान अपने प्राकृतिक गृह-देश में है। \*\*\*जनसंघ चाहता है कि पूर्वी यूरोप के उन देशों से निकट सम्बन्धों को विकसित किया जाये जो रूसी संरक्षण की दो सदियों के बाद स्वतन्त्र नीति का अनुसरण आरम्भ कर रहे हैं। जहाँ तक सं० रा० अमरीका और सोवियत संघ का सम्बन्ध है, जनसंघ उनके साथ मंत्रीपूर्ण सम्बन्ध बनाये रखना चाहता है और उनके साथ सहमति के क्षेत्रों के विस्तार के लिये प्रयत्न जारी रखेगा, परन्तु साथ ही वह प्रयत्न करेगा कि भारत की उन पर निर्भरता कम हो। \*\*\*पाकिस्तान भारत का शत्रु है और बना रहेगा; इसका अस्तित्व ही भारत के प्रति शत्रुता और आक्रामकता की स्थिति बनाये रखने में है। उसके प्रति अब तक भारत ने जिस नीति का अनुसरण किया है, उससे उसके शासकीय केन्द्रों में यह विचार बन गया है कि भारत के विरुद्ध आक्रामक कार्यवाहियों से लाभ होता है। अतएव जनसंघ चाहता है कि भारत सभी मामलों में पाकिस्तान के प्रति एक कठोर और पूर्णतया पारस्परिकता की नीति का पालन करे।<sup>19</sup>

श्री सुरेन्द्र मोहन के अनुसार प्रजा समाजवादी दल का मत निम्न प्रकार है :

द्वितीय विश्व-युद्ध के बाद दो शक्ति-गुटों के टकराव की वास्तविक प्रतिक्रिया के रूप में भारत द्वारा शक्ति-गुटों से अलग रहने का निश्चय बुद्धिमत्तापूर्ण था। फिर भी, चीन और सोवियत संघ के प्रति उसके पक्षपातपूर्ण झुकाव ने, सं० रा० अमरीका और पाकिस्तान के बीच सैनिक संधि की प्रतिक्रिया के रूप में, उसको शक्ति-गुटों में दूर रहने की नीति के सिद्धान्त को कुछ सीमा तक गिराया। क्रमशः शक्ति-गुटों से अलग रहने की नीति सोवियत गुट से मिलने की पर्यायवाची हो

19 Madhok, B. R., Art. 'India's Foreign Policy : The Jan Sangh View', *India Quarterly Jan-March, 1967*, pp. 3-6.

गई। जबकि सरकार ने, जनता के व्यापक समर्थन के साथ उचित रूप में ही, उपनिवेशवाद विरोधी संधियों का समर्थन किया, स्वेज के संकट, काल के दौरान इजिप्ट से समेकन की अभिव्यक्ति की और आक्रमण की तिन्दा की, हगरी और तिब्बत के बारे में उसकी डिलमुल नीति ने यह स्पष्ट कर दिया कि भारत की शक्ति-गुटो से अलग रहने की नीति असफल रही है।

उनको उत्तर देते हुये जिन्होंने ठीक समझकर, यह घोषित किया कि भारत कभी भी अणु शस्त्रों के उत्पादन की बात न सोचेगा, प्रजा समाजवादी-दल की कार्यकारिणी ने हड़ता पूर्वक यह कहा— 'हम देश की प्रभुता और स्वतन्त्रता बनाये रखने से किसी भी अन्य वायदे को उच्चतर नहीं मानते ?' उसने सं० रा० अमरीका युनाइटेड किंगडम या सोवियत संघ द्वारा आणविक छत्री की व्यवस्था सम्बन्धी प्रस्तावों का विरोध किया और कहा कि इतिहास ऐसे उदाहरणों से भरा पड़ा है जिनमें कि रक्षक छत्री समय पर न खुली। अतएव उसने इस बात पर जोर दिया कि इस विकास की गति को उस स्तर तक कम से कम समय में बढ़ाने के लिये शीघ्र ही पग उठाये जायें जिससे कि प्रतिरक्षा के सभी शस्त्रों का आणविक शस्त्रों सहित, हम अपने आप उत्पादन कर सकें।

विश्व की स्थिति का पुनरावलोकन करते हुये प्रजा समाजवादी दल ने अपने राष्ट्रीय सम्मेलन में, जो दिसम्बर १९६६ में बम्बई में हुआ, यह प्रस्ताव पाम किया : 'विश्व का राजनीतिक दृश्य तेजी के साथ बदल रहा है और सं० रा० अमरीका व सोवियत संघ के बीच तनाव में कमी होने के बाद शीत-युद्ध का केन्द्र अफ्रीकी-एशियाई महाद्वीप में चला गया है। राष्ट्रीय सम्मेलन, १९६६ के प्रस्ताव में कहा गया है : 'भारत ही वह देश है जिसे चीन और उसके साथियों की चुनौती स्वीकार करने के लिये अधिकतम प्रयत्न करने चाहिये, तब तक जब तक कि शान्ति-प्रिय राष्ट्र उसकी भूमिका की सराहना करना आरम्भ करें। उसे नमनीय वैदेशिक नीति का पालन करना चाहिये। पूर्वी यूरोप में राष्ट्रवाद का उदय पश्चिमी यूरोप में अधिक प्रफुल्लता और शक्ति-गुटों से स्वतन्त्रता, और विकास-शील देशों में अधिक हितों की वृद्धिपूर्ण सहमति जिसका युगोस्लेविया, मयुक्त अरब गणराज्य और भारत के बीच समझौता है, नये कारक है, जो तावधानी-पूर्ण ध्यान की माँग करते हैं और हमारे दृष्टिकोण में नमनीयता की भी, जो कि हमारी वैदेशिक नीति को पैदा करनी चाहिये। अतः प्र० सं० दल के चुनाव घोषणा-पत्र में कहा गया।

प्रजा समाजवादी दल एक स्वतन्त्र वैदेशिक नीति का समर्थक है।

यह सैनिक गठबन्धनों का विरोधी है, जो अचर्य ही महान् शक्तियों की राजनीति के साथ पेशी-दंगियों की ओर जाते हैं। पार्टी तो अन्तर्राष्ट्रीय

घटनाओं पर अपना निर्णय न्याय और घोषित्व के माध्यम पर करेगी और राष्ट्र के अन्तर्गत महत्वपूर्ण हित को रक्षा करेगी।<sup>20</sup>

भारत की वंदेशिक नीति के बारे में स्वतन्त्र पार्टी का मत, श्री सो० प्रार० ईरानी के अनुसार निम्नलिखित है :

हमने तिब्बत में एक छोटे और शान्ति-प्रिय पड़ोसी के प्रति विन्यासपात किया; कोरिया और हिन्द-चीन में हम यह मानने के लिये तैयार नहीं हुये कि प्राप्तमण्डल कितने गुरु किया; दण्डनीतियाँ में हम उन देश-भक्तों के प्रति अपने उत्तर में बहुत अधिक मायमान रहे, जो कि अपने देश को अत्याचार और राजद्रोह से बचाने का प्रयत्न कर रहे थे। अब प्रश्न उठता है कि ऐसा क्यों हुआ? बात यह है कि हमारी वंदेशिक नीति का साम्यवाद के पक्ष में निश्चित झुकाव था। हमने यह विश्वास करने से इन्कार कर दिया कि चीन जैसा समाजवादी देश हम पर आक्रमण कर सकता था। ... अतः यह स्पष्ट है कि हमारी स्थिति और समस्याओं का सरकार द्वारा निर्धारण नैराश्यपूर्ण सीमा तक गन्त रहा है। उन्होंने अन्तर्राष्ट्रीय साम्यवाद की वास्तविक प्रकृति को समझना ही नहीं चाहा। हमारी स्थिति में दुःख की बात सरकार द्वारा अपनाई गई नीति या नीतियाँ उतनी नहीं है जितनी कि हमारी आधारभूत अभिप्रायिकाएँ हैं। हमारी नीतियों में साम्यवाद के पक्ष में झुकाव का भवश्य ही त्याग किया जाना चाहिये। उसके बाद हमें अपने को हीनता की मनोप्रतिष्ठा से स्वतन्त्र करना चाहिये, जो कि हमें आज के विश्व में अन्तर्निर्भरता के सिद्धान्त को मानने से रोकता है। तब हम खुशी से मलयेशिया जैसे देशों के साथ खुशी से सहयोग करेंगे, जिससे कि दक्षिण-पूर्वी एशिया के मस का विचार प्रस्तुत किया है।<sup>21</sup>

अन्त में, हम डा० राजन के इस मत को स्वीकार करते हैं कि भारत की वंदेशिक नीति व्यवहारवादी (pragmatic) होनी चाहिये। उन्होंने सन् १९६४ में अपने एक लेख में कहा है :

यह एक बहुत ही बुद्धिमत्तापूर्ण निर्णय था कि स्वतन्त्र भारत ने अपनी वंदेशिक नीति के ध्येयों को प्राप्त करने के लिये शक्ति-गुटों से अलग रहने के व्यवहारवादी उपायों को अंगीकार करना पसन्द किया। किन्तु, पन्द्रह वर्षों से अधिक के काल में उस नीति के परिचालन में हम कहीं कहीं सिद्धान्तवादी (doctrinaire) और अपने दम की अनोखी शक्ति-गुटों से अलग रहने की नीति के बन्दी रहे, जिसका अन्तर्राष्ट्रीय

20 Mohan, S., Art. 'India's Foreign Policy: The PSP View', *Ibid.*, pp. 9, 14.

21 Irani, C. R., Art. 'India's Foreign Policy: The Swatantra View', *Ibid.* pp. 16-20.

सम्बन्धों के परिवर्तनशील नमूने की वास्तविकताओं से वृद्धिपूर्ण मात्रा में सम्पर्क खो गया। इस प्रकार भारत सरकार ने कुछ ऐसे सिद्धान्त में विश्वास किया कि सुदृढ़ प्रतिरक्षा व्यवस्था बनाये रखना और। या वैदेशिक सैनिक सहायता का स्वीकार करना शक्ति। गुटों से अलग रहने की नीति से असंगत थे तथा यह कि यह नीति ही (बिना पर्याप्त प्रतिरक्षा तैयारियों के) किसी प्रकार हमारी सुरक्षा का संरक्षण कर सकेगी। अन्य अनेक राज्य, जिन्होंने शक्ति-गुटों से अलग रहने की नीति अंगीकृत की हुई है, या तो सैनिक गठबन्धनों (military alliances) में सम्मिलित हुये (उदाहरण के लिये, सीलोन, युगोस्लेविया और मलाया) अथवा उन्होंने वैदेशिक सैनिक सहायता को, शीत-युद्ध में भाग लेने वाले प्रधान राष्ट्रों से भी लेना स्वीकार किया (उदाहरण के लिये, इन्डोनीशिया और इजिप्ट ने सोवियत संघ से और युगोस्लेविया ने सं० रा० अमरीका से) और उन्होंने ऐसा (हमारे मत में भी) बिना सिद्धान्त में गिरे हुये किया।

ऐसे ही, अतीत में, शक्ति-गुटों से अलग रहने की नीति को अपने विशिष्ट ध्येयों की प्राप्ति का साधन मानने के बजाय हमने यह प्रभाव डालने का प्रयत्न किया कि शक्ति-गुटों से अलग रहना ही विश्व के भागलों में हमारी भूमिका की सबसे बड़ी चिन्ता थी। उसके आगे, हमने शक्ति-गुटों से अलग रहने को एक उच्च नैतिक स्तर पर रखने अथवा उसे एक ऐसे नैतिक आदेश के रूप में स्वीकार करने का प्रयत्न किया, जिससे किन्हीं भी परिस्थितियों में हटना नैतिकता से गिरना होगा। ये दोनों ही गम्भीर भूलें थी, और यदि उन्हें शीघ्र ही न सुधारा गया, तो हम अपने जीवनदायिनी राष्ट्रीय हितों तथा अपने अस्तित्व को भी खतरे में डाल देंगे, चूँकि शक्ति गुटों में अलग रहना तो केवल एक राजनीतिक नीति है, जिसका हमें तभी तक अनुसरण करना आवश्यक है जब तक कि यह हमारे राष्ट्रीय हितों को प्राप्त करे और प्रोत्साहन दे।

हमारी वैदेशिक नीति का एक दूसरा सैद्धान्तिक पहलू आणविक शस्त्रों के उत्पादन के बारे में रहा है। वर्षों से हमारे सरकारी प्रवक्ता अपने को ठीक मानकर जोर के साथ यह घोषित करते रहे हैं कि यद्यपि आणविक शक्ति के विकास में भारत सबसे अधिक विकसित देश है, फिर भी हम उस शक्ति का प्रयोग आणविक शस्त्रों के बनाने के लिये नहीं करेंगे। प्रधान मंत्री नेहरू ने इस मत को चीनी आक्रमण के बाद भी दोहराया और इस बात की सारपूर्ण साक्ष्य के सामने कि चीन आणविक शस्त्रों को बनाने की परियोजना को कार्यान्वित कर रहा है। “कुछ वर्ष पूर्व तक, इस देश में सरकार और जनता दोनों ने ही” “ब्रिटिश वैदेशिक नीति के काल द्वारा परीक्षित सिद्धान्त—स्थायी मित्रों

धनवा स्थायी मनुष्यो पर निर्भर न रहने वरन् स्थायी हिंसो को प्राप्त करने का प्रयत्न करने की नीति—में विश्वास नहीं रखा। प्रत्येक वर्षों तक हमने यह विश्वास किया कि चीफ़ चीन सदियों से एक मैत्रीपूर्ण पड़ोसी था, यह ऐसा ही रहेगा, अतः हमें उस देश से सम्भावित मतभेदों के विरुद्ध प्रतिरक्षा की तैयारी करने की भी आवश्यकता न थी।

डा० राजन के अनुसार भविष्य के लिये हमें दो पाठ सीखने हैं। प्रथम, क्या व्यवहारवाद और अनुभववाद, जो कि मानवी मामलों में सफलता के लिये इतने आवश्यक हैं, वैदेशिक नीति के मन्तव्य के लिये तो वे कहीं अधिक आवश्यक हैं; क्योंकि वर्तमान अन्तर्राष्ट्रीय समाज की प्रकृति ही ऐसी है। यह अनुभवपूर्ण राज्यों का एक अति जटिल और प्रतिद्वन्द्वी समाज है। दूसरा, हमें अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में गत पन्द्रह वर्षों के अनुभव तथा दीर्घकालीन ब्रिटिश अनुभव से यह पाठ सीखना चाहिये कि हम अपनी सरकारों घोषणाओं की भाषा और स्वर-दर्शनी में मुनिश्वितः कम उग्र तथा अधिक सावधानीपूर्ण और गंभीर रहें।<sup>22</sup>

—:—

22 "Pragmatism and empiricism which are so essential for success in human affairs are even more essential for the conduct of a successful foreign policy, because of the nature of present international society. This is highly complex and competitive society of sovereign nation States... Another lesson that we need to learn from our experience in world affairs during the last 15 years as well as from the long British diplomatic experience is to be less categorically vehement and more cautious and sober in the tone and language of our official pronouncements."

Rajan, M. S., Art, 'The Need for a Pragmatic Indian Foreign Policy,'  
Political Science Review, May, 1964.



१. भारतीय प्रजातन्त्र

प्रजातन्त्र के विभिन्न रूपों में से दो प्रमुख हैं—संसदीय प्रजातन्त्र और राष्ट्रपति शासन। युनाइटेड किंगडम और सं० रा० अमरीका क्रमशः उनके सबसे अच्छे उदाहरण हैं। यह स्वाभाविक ही था कि भारतीय संविधान के निर्माता, ब्रिटिश जाति से दीर्घकालीन मसगं के कारण और ब्रिटिश शासन-काल में हुए सार्वधानिक विकास के परिणामस्वरूप, संसदीय प्रजातन्त्र को अपनाते। वास्तव में भारत की स्वतन्त्रता से पूर्व ही कैबिनेट मिशन योजना के अन्तर्गत केन्द्र में इस प्रकार की शासन प्रणाली आरम्भ की गई थी और गवर्नरों के प्रान्तों में सन् १९३७ से ही इस प्रकार की शासन प्रणाली चल रही थी। इस प्रकार भारत में प्रजातन्त्र को लागू हुए दो दसियों में ऊपर बीत चुकी है। भारत के संविधान के आरम्भ से अब तक देश में ४ आम चुनाव हो चुके हैं। भारत के संविधान के अन्तर्गत २१ वर्ष से अधिक आयु वाले सभी व्यक्तियों को मताधिकार प्राप्त हुआ, अतः मतदाताओं की संख्या की दृष्टि से भारत विश्व का सबसे बड़ा प्रजातन्त्रीय देश है। चारों ही आम-चुनाव बड़े शान्तिपूर्ण ढंग से सम्पन्न हुए और उनकी विदेशी पर्यवेक्षकों ने भी सराहना की। सच तो यह है कि चुनावों ने भारतीय प्रजातन्त्रात्मक पद्धति की स्वस्थता को सिद्ध कर दिया है। इस सम्बन्ध में निम्नलिखित टिप्पणी उल्लेखनीय है :

अन्य लोगों के साथ उच्च राजनीतिक नेताओं का भी यह मत था कि चौथे आम चुनावों को स्थगित किया जायेगा अथवा वे नहीं होंगे। उनमें से कुछ ने अपने सन्देहों को सार्वजनिक रूप से अभिव्यक्त किया और दूसरों ने ऐसी बातें आपसी बातचीत में कहीं। चुनावों से पूर्व महीनों तक वातावरण हिंसा से पूर्ण रहा। परन्तु अनेक निराशपूर्ण मूल्यांकनों के विपरीत चुनावों को स्थगित नहीं किया गया और वे उतनी सफलतापूर्वक सम्पन्न हुए, जितनी कि दीर्घकालीन प्रजातन्त्रात्मक परम्परा वाले देशों में भी साधारणतया प्राप्त नहीं होती। सरकारी और प्रेस के अनुमानों के अनुसार मतदान में पहले की अपेक्षा मतदाताओं के अधिक

प्रतिशत ने भाग लिया। यह बड़े आश्चर्य की बात है कि इस बार वावजूद जवाहरलाल नेहरू जैसे लोकप्रिय नेता के प्रभाव के मतदाताओं ने उत्साहपूर्वक बहुत बड़ी संख्या में मतदान में भाग लिया। यह मतदाताओं की परिपक्वता और भारतीय प्रजातन्त्र की स्वस्थता का निश्चित चिन्ह है। यदि वे, जो इस देश में प्रजातन्त्रिक चुनावों की मस्था के शीघ्र ही अन्त होने की भविष्यवाणी कर रहे थे, गलत सिद्ध हुये हैं, तो वे भी, जो भारत के लिये सैनिक अधिनायरुदाही की भविष्यवाणी करते रहे हैं, झूठे भविष्य वक्ता सिद्ध होंगे।<sup>1</sup>

किसी भी शासन पद्धति की सफलता इस बात में है कि वह स्थायित्व (stability) को सुनिश्चित बनाये। इस दृष्टि से भारतीय प्रजातन्त्र अन्य अनेक प्रजातन्त्री देशों की तुलना में बहुत अधिक सफल रहा है। जबकि बर्मा, इन्डोनीसिया, पाकिस्तान तथा हाल ही में स्वतन्त्रता प्राप्त करने वाले अनेक देशों में प्रजातन्त्रात्मक पद्धति असफल हो चुकी है, भारत में प्रजातन्त्रात्मक पद्धति, वावजूद अनेक कठिन परिस्थितियों के, न्यूनाधिक मात्रा में सफल रही है। अब तो अनेक पर्यवेक्षकों का मत है कि कई राज्यों में कांग्रेस विरोधी दलों को बहुमत मिल जाने के परिणामस्वरूप कांग्रेस की एकाधिकारी सत्ता का अन्त हुआ है और सच्चे अर्थ में, प्रजातन्त्र की स्थापना होगी। चौथे आम चुनावों के परिणामों से विरोधी दलों के नेताओं और कार्यकर्ताओं में यह विश्वास पैदा हो गया है कि वे संवैधानिक और शान्तिपूर्ण तरीकों से सत्ता प्राप्त कर सकते हैं। अतएव उनका प्रजातन्त्र में विश्वास पहले की अपेक्षा कहीं अधिक मजबूत हो गया है।

स्वतन्त्रता प्राप्ति में अब तक के लगभग २१ वर्ष में भारत ने विभिन्न क्षेत्रों में उल्लेखनीय प्रगति की है, जिसका श्रेय अधिकांशतः देश की प्रजातन्त्रात्मक पद्धति को ही दिया जाना चाहिये। सर्वप्रथम, भारत के राज्य-क्षेत्र में सम्मिलित सभी देशी रियासतों का भारतीय मध्य में एकीकरण सुगमतापूर्वक हो गया और उनमें स्वेच्छाचारी तथा वैयक्तिक मामलों के स्थान पर प्रजातन्त्रात्मक पद्धति लागू हुई। दूसरे, सन् १९५६ में राज्यों का पुनर्गठन हुआ, जिससे देश की बहुत बड़ी जनता की राजनीतिक अभिलाषाएं पूरी हुईं। राज्यों की सीमाओं में परिवर्तन तथा नये राज्यों के निर्माण की प्रक्रिया अब लगभग पूर्ण हो चुकी है। इस कार्य की पूर्ति अधिकांशतः बहुसंख्या की उच्च के अनुसार महामति के आधार पर हुई है, यद्यपि आन्दोलनों और हिंसापूर्ण घटनाओं का भी उसमें भाग रहा है। तीसरे, विभिन्न सघीय क्षेत्रों में भी प्रजातन्त्रात्मक पद्धति को कुछ सीमाओं के अधीन लागू किया गया है। चौथे, विभिन्न पड़ोसी राज्यों और सघीय क्षेत्रों की सामान्य समस्याओं को सहयोग द्वारा हल करने के लिए जोनल परिषदें गठित हुई हैं।

परन्तु आज के विश्व में राजनीतिक प्रजातन्त्र अर्थात् है; अतएव सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों में भी प्रजातन्त्र की स्थापना आवश्यक है। सविधान में समा-विष्ट मूल अधिकारों के प्रदान किये जाने से सभी नागरिकों का कानूनी पद और सामाजिक दर्जा प्रायः एक समान हो गया है। अनुसूचित वर्गों व जन-जातियों, पिछड़े हुए वर्गों और स्त्रियों को समाज में समान पद दिलाने की दिशा में अनेक सराहनीय प्रयत्न हुये हैं और आवश्यक कानून बने हैं। जनसाधारण के जीवन-स्तर को ऊँचा उठाने तथा देश के आर्थिक विकास को तीव्र गति से आगे बढ़ाने के लिये सरकार ने नियोजन (planning) को अपनाया है। नियोजित आर्थिक विकास हेतु भारत में तीन पंच-वर्षीय योजनाएँ कार्यान्वित हो चुकी हैं और चौथी पंच-वर्षीय योजना की रूपरेखा लगभग तैयार है। एक पत्रिका ने '२१ वर्ष' शीर्षक के अन्तर्गत सकेत किया है।

विशुद्ध मानवी चर्चों में, सार्थक उपलब्धिया प्राप्त हुई हैं। जीवन की आशा का काल लम्बा हो गया है। स्वास्थ्य और शिक्षा की सुविधाओं का प्रसार हुआ है; और चाबूद वृद्धिपूर्ण बेरोजगारी के रोजगार के अवसरों का विस्तार हुआ है। इसी प्रकार, अर्थ-व्यवस्था के क्षेत्र में आज हमारे उद्योगों का धरातल बृहत् और परिष्कृत है। औद्योगिक उत्पादन में लगभग १५० प्रतिशत की वृद्धि हुई है। कृषि पैदावार दो-गुनी हो गई है। राष्ट्रीय आय नियोजन के युग से पूर्व की अपेक्षा महत्वपूर्ण मात्रा में ऊँची हुई है, यद्यपि प्रति व्यक्ति आय में सुधार बहुत कम हुआ है।<sup>२</sup>

प्रजातन्त्र की सफलता का एक पहलू और है। प्रजातन्त्र में नागरिकों के स्वतन्त्रता सम्बन्धी अधिकार सुरक्षित रहने आवश्यक है। भारतीय सविधान के अन्तर्गत नागरिकों को भाषण, अभिव्यक्ति, सभा करने, संगठन बनाने, देश में कहीं भी आने-जाने आदि के मूल अधिकार मिले हैं और उन पर केवल उचित प्रतिबन्ध ही लगाये जा सकते हैं। इसी कारण देश में विरोधी दलों के अस्तित्व को कोई खतरा उत्पन्न नहीं हुआ है; वास्तव में लगभग २० वर्ष तक एक ही प्रमुख दल के सत्तारूढ़ रहने पर भी विरोधी दलों का महत्व कम न होकर बढ़ता रहा है और चौथे आम चुनावों के परिणामों ने तो इस बात को सिद्ध कर दिया है कि भारत में प्रजातन्त्र की नींव सुदृढ़ है। सरकार के विरोधियों, यहाँ तक कि साम्य-वादियों को भी, जो प्रजातन्त्र के समर्थक बनते हैं किन्तु वास्तव में नहीं हैं, सरकार की आलोचना और विरोध करने की उचित मात्रा से भी अधिक स्वतन्त्रता प्राप्त रही है। साथ ही भारत का प्रेस स्वतन्त्र है और ऐसा होना प्रजातन्त्र के लिये अति आवश्यक है। सन् १९५६ के संसदीय कार्यवाही (प्रकाशन के रक्षण)

अधिनियम [Parliamentary Proceedings (Protection of Publication) Act, 1956] से प्रैस को मूल्यवान अधिकार मिला है। इस अधिनियम के अन्तर्गत कोई भी व्यक्ति किसी समाचारपत्र में संसद के दोनों सदनों की कार्यवाही की सारपूर्ण सच्ची रिपोर्ट प्रकाशित होने के लिये किसी न्यायालय के समक्ष उत्तरदायी नहीं है, जब तक यह सिद्ध न हो जाये कि प्रकाशन दुर्भावनापूर्ण है। अतएव भारतीय संविधान के अन्तर्गत हमारा प्रैस स्वतन्त्र है, और उस पर संसद केवल उचित प्रतिबन्ध ही लगा सकती है।<sup>3</sup>

यहां पर संसद की कार्य प्रणाली से सम्बन्धित एक नई प्रक्रिया का उल्लेख करना भी उपयुक्त होगा। सन् १९५४ में प्रक्रिया नियमों (Rules of Procedure) में सरकार का ध्यान आकर्षित करने का नोटिस (Calling attention notice) देने के नियम को जोड़ा गया। इस नियम के अन्तर्गत कोई भी अ-सरकारी सदस्य दिन की कार्य-सूची में किसी नये विषय को सम्मिलित करा सकता है। वह किसी भी घटना के बारे में सरकार का ध्यान आकर्षित करने का नोटिस देकर उस विषय पर लघु वाद-विवाद उठाने का अवसर पाता है। यह आधुनिक संसदीय प्रक्रिया में भारत की नई देन है, जो अति-महत्वपूर्ण है।<sup>4</sup> इसके परिणामस्वरूप संसद की शक्ति में वृद्धि हुई है, क्योंकि संसद के सदस्यों को सरकार के कार्यों की आलोचना करने का एक नया अस्त्र प्राप्त हुआ है।

परन्तु अभी तक तो हमने भारतीय प्रजातन्त्र के एक पक्ष का ही चित्रण किया है। इसका दूसरा पक्ष बहुत महत्वपूर्ण है, विशेष रूप से वर्तमान परिस्थितियों में जबकि जनसाधारण की आर्थिक कठिनाइयाँ बढ़ रही हैं और कांग्रेस विरोधी दलों द्वारा निर्मित संयुक्त विधायक दलों की सरकारों से जनता की आशायें निराशाओं में बदल गई हैं। गिरते हुये मन्त्रिमण्डल राजनीतिक अस्थायित्व और क्षय के चिन्ह प्रतीत होते हैं। पाकिस्तान के राष्ट्रपति अय्यूब खान ने इस बारे में कि पाकिस्तान में संसदीय प्रजातन्त्र क्यों विफल हो गया जबकि वह भारत में कायम

3 "Therefore, under the Constitution our press is free, subject to any restrictions that Parliament may impose in its wisdom." (P. N. Sapr.)

*Parliamentary Democracy, Report of the Second All India Seminar, p. 73*

4 "It is a unique Indian innovation in modern parliamentary procedure, which is not found in the armoury of M. Ps even in Great Britain. It enables a private member to introduce into a day's list of business an uncheduled item. When it is realised that most of the Lok Sabha's time is taken up by official business, legislative or budgetary, the calling attention notice will be seen as a significant accretion of strength to the private member. He can turn the parliamentary spotlight on a subject which the Government may not be keen on exposing to the, lime-light."

Bhargava, G.S., Art., 'Parliament: View from the press Gallery,' *Indian and Foreign Review, June 15, 1967,*

है, निम्नलिखित विचार प्रकट किये हैं, जिन पर बहुत ही गम्भीरतापूर्वक ध्यान देना आवश्यक और उचित है :

परन्तु इस तथ्य का कि हिन्दू एक प्रजातन्त्रात्मक राज्य को शासन के तंगदोय रूप के साथ चला सके हैं यह अर्थ नहीं है कि यह पद्धति भारत में स्थिर रहेंगी। मेरा विश्वास है कि परिवर्तन आवेंगे और वह प्रेरणा तथा एकता जो कि स्वातन्त्र्य आन्दोलन ने उत्पन्न की अब वैयक्तिक वाद-विवादों के उदय होने, प्रादेशिक तनावों और भाषायी विभिन्नताओं के कारण लुप्त हो रही है। कांग्रेस पार्टी का खण्डन होना अवश्य-आवी है। जब ऐसा हो जायेगा, भारत उन बातों का सामना वाद में करेगा जिनका कि हमने पहले किया।<sup>६</sup>

कोई वीर मनुष्य ही भावी महीनों के राजनीतिक भविष्य के चित्रण का प्रयत्न कर सकता है। आज की सलबली में सरलतापूर्वक ऐसी चार-पाँच राज्य सरकारों को ही गिना जा सकता है, जिन्होंने स्व-नाशक प्रवृत्तियों पर विजय पाई है। यह कहना सच नहीं होगा कि आज जनता देश में राजनीतिक दलों के भविष्य के बारे में चिन्तित है। वह तो उसके स्थायित्व और प्रशासन की सच्चाई व निरन्तरता तथा अधिक-भार के प्रगतिशील हल्का होने में दिलचस्पी रखती है। यह मानना ठीक होगा कि आज अधिकतर राज्यों में प्रशासन का उत्साह और निदेशन खो गया है; (कुछ समय पूर्व तक) राजनीतिक स्वामी अत्यधिक हस्तक्षेप द्वारा दिन-प्रति-दिन के प्रशासन को मोडते थे; परन्तु आज विपरीत बात सच है, क्योंकि राजनीतिक नेता अपने अस्तित्व को कायम रखने के सघर्ष में इतने लीन हैं कि उन्हें सरकारी मेक्की के कार्यों पर दृष्टि डालने का तनिक भी समय नहीं है। १९६७ के आरम्भ से भारत में भारतीय प्रजातन्त्र का पुनर्जन्म दुःख के जगत में प्रविष्ट हो गया प्रतीत होता है। अनेक विचारशील भारतीय अपने प्रजातन्त्र के भविष्य के बारे में, जिस पर हमारी स्वतन्त्रता निर्भर करती है, निराशा अनुभव करने लगे हैं। कुछ ने सुझाव दिया है कि अब हमें बहु-दलीय राजनीति और स्वार्थी राजनीतिज्ञों के साथ २० वर्ष के प्रयोग के बाद, राष्ट्रपति शासन को अपनाना चाहिये। इस समय आवश्यकता इस बात की है, कि छोटे-छोटे दलों से मिलकर दो-तीन अखिल भारतीय दलों का विकास हो। अनुभव यह दिखाता है कि डीले-डाले गठबन्धन सुविधा के विवाहों से अधिक अच्छे नहीं हैं।

5 "But the fact that the Hindus have been able, so far to run a democratic state with a parliamentary form of government does not mean that this system has come to stay in India. I believe changes will occur and that the impetus and cohesion that the freedom movement generated is now dying out because of the  
 linguistic identities, and  
 inevitable.  
 When that happens, --

संसदीय शासन के लिये मान्य नेताओं (acknowledged leaders) की आवश्यकता है—सब सरकार व राज्य सरकारों में भी। पुराने माने हुये नेताओं की पीढ़ी का अन्त हो गया है और नया नेतृत्व भारी उत्तरदायित्वों को सम्भालने के योग्य सिद्ध नहीं हुआ है। बयस्क मताधिकार और विधायकों की बहुत बड़ी संख्या में आवश्यकता ने भावी नेताओं के ऊपर अधिक भार डाला है। स्वभावतः राजनीतिक दलों ने ऐसे उम्मीदवारों को खड़ा किया जो मतदाताओं को अपने साथ ले जा सकें; इस बात की किसी ने चिन्ता न की कि कैसे और क्यों? इसके अतिरिक्त चुनावों में व्यय बहुत बढ़ गया। अतः ऐसे उम्मीदवारों को छाँटा गया जो स्वयं अधिक व्यय का भार सहन कर सकें अथवा जो अन्य स्रोतों से वित्तीय साधन प्राप्त कर सकें। ऐसी परिस्थितियों में अधिकतर विधायक ऐसी प्रथाओं के दोषी बने अथवा समझे गये जो कि भ्रष्टाचार को बढ़ाने वाली है।

संसदीय प्रक्रिया के सम्बन्ध से कुछ अभिसमयों (conventions) का विकास हुआ है, किन्तु ब्रिटेन में मान्यता प्राप्त स्वस्थ अभिसमयों को भारत की ससद तथा राज्यों के विधान-मण्डलों में अंगीकृत नहीं किया गया है। उनमें से ये उल्लेखनीय है, जिनके अभाव में संसदीय प्रजातन्त्र मुगमतापूर्वक नहीं चल सकता—अध्यक्ष (Speaker) को चुने जाने के बाद राजनीतिक दल से पूर्णतया सम्बन्ध-विच्छेद कर देना चाहिये और अपना कार्य पूर्ण निष्पक्षता से करना चाहिये; विरोधी पक्ष के नेता के महत्व को स्वीकार करना; बहुमत का विश्वास खो जाने पर मुख्यमंत्री द्वारा पद-त्याग कर देना; संसदीय प्रक्रिया के नियमों का उल्लंघन न करना; एक दल के टिकट पर चुने जाने के बाद दल को व्यक्तिगत लाभ के लिये न बदलना; इत्यादि। स्वस्थ अभिसमयों की अनुपस्थिति में विधान-मण्डलों में अव्यवस्था और गड़बड़ के दृश्य प्रस्तुत होते रहते हैं और ऐसे मन्त्रि-मण्डल पदों पर आसीन रहे हैं, जिन्होंने विधान-मण्डल के बहुमत का समर्थन खो दिया। ऐसी घटनाओं से संसदीय प्रजातन्त्र के प्रति जनता के विश्वास में कमी उत्पन्न होना स्वाभाविक ही है।

१५ मार्च १९६७ को अपने पुनर्निर्वाचन के बाद प्रधानमंत्री श्रीमती इन्दिरा गांधी ने राष्ट्र के नाम प्रथम ब्राडकॉस्ट भाषण में कहा :

कुछ वर्षों से, विशेषकर गत वर्ष, सरकार और जनता के बीच कभी-कभी भ्रमपूर्ण मुकाबला करने का वातावरण रहा है। मुझे विश्वास है कि हम में से प्रत्येक को हिंसा अथवा बलपूर्ण तरीकों के प्रयोग पर साँझी चिन्ता है। संसदीय प्रजातन्त्र में ऐसे तरीकों का कोई स्थान नहीं है। देश का शासन और विकास एक ऐसा उत्तरदायित्व है जिसमें समुदाय के सभी वर्गों और व्यक्तियों को भाग लेना चाहिये। मेरा यह प्रयत्न होगा कि भाग लेने, मन्त्रणा और वाद-विवाद के क्षेत्रों का विस्तार हो। हम उन्नति में साझेदारी चाहते हैं।

आर्थिक क्षेत्र में—हमारा ध्येय स्वदेशी या आर्थिक स्वराज्य—है और हम यह दिखाना चाहते हैं कि आत्म-निर्भरता लक्ष्य और प्रक्रिया दोनों ही हैं। हमें अपनी जनसंख्या की वृद्धि पर नियन्त्रण करना है। परिवार-नियोजन मानव शक्ति के नियोजन का केवल एक पहलू है। शिक्षा दूसरा पहलू है। इस वर्ष विद्यार्थियों में अशान्ति के लिये कारण कुछ भी रहे हो, यह एक चेतावनी है। हमारी शिक्षा पद्धति में अविलम्ब सुधार की आवश्यकता है। “यदि आम चुनावों ने किसी पाठ का संकेत दिया है तो वह यह है कि देश (नीतियों और कार्यक्रमों) का अनुपालन, उन्नति और परिवर्तन चाहता है। शक्ति और उत्तरदायित्व एक नहीं पीढी के हाथ में जा रहे हैं। आयु की बुद्धिमत्ता और अनुभव के साथ युवाओं के आदर्शवाद और अोजस्विता का मेल होना आवश्यक है।<sup>6</sup>

आज आवश्यकता इस बात की है कि जनता शासन के कार्यों में सक्रिय और बुद्धिपूर्णा भाग ले—केवल चुनावों के समय ही नहीं बल्कि आर्थिक और सामाजिक पुनर्निर्माण के महान् एवं कठिन कार्य में—जैसा कि अभी तक नहीं हो रहा है। यह बड़े खेद की बात है कि जनता ने प्रजासत्तन्त्र को सफल बनाने में उचित उत्साह नहीं दिखाया है। यदि निर्वाचक-मण्डल सतर्क हो तो वह ‘अवाञ्छनीय मन्त्रि-मण्डल’ को पदासीन न रहने दे। आधारभूत कठिनाई यह दिखाई पड़ती है कि शक्ति ना-समझ, ग्रामीण और अशिक्षित बहुसंख्यक मतदाताओं के हाथ में है, जबकि शहरी, समझदार और शिक्षित वर्ग अल्पसंख्या में हैं और सरकार को बदलने में असमर्थ हैं।

प्रो० के० वी० राओ के अनुसार जनता की आशाओं और संवैधानिक उत्तरों के बीच बड़ा अन्तराल (great gap between the people's expectations and the constitutional responses) है, और संवैधानिक तरीके तथा विधायन द्वारा परिवर्तन कठिन हो गया है; और अन्तराल को सभी तरीकों से भरने का प्रयत्न किया जा रहा है। इस प्रकार भारत ने संवैधानिक विरोध और जन-आन्दोलनों की तकनीकों विकसित की हैं, शान्तिपूर्णा सत्याग्रह से रेल स्टेशनों को जलाने की। तथ्य यह है कि यही ऐसी भाषा दिखाई पड़ती है जिसे सरकार समझ सकती है। इस अन्तराल के परिणामस्वरूप हमारे देश में जन-नेताओं की एक नई पीढी का उदय हुआ है। कुछ समय पूर्व तक देश में ऐसा नेतृत्व था जो कि नीतियों को विकसित कर सकता था और बाद में उनके औचित्य के बारे में

6 “If the General Elections have pointed a moral, it is that the country wants performance, progress and change. Power and responsibility are passing to a new generation. The wisdom and experience of age must blend with the idealism and vitality of youth ”

जनता को शिक्षित करता था। इस प्रकार वे जनता के प्रतिनिधि थे, जो उसके बारे में सोचते थे और बुद्धिमत्तापूर्ण ढंग से कार्य करते थे। परन्तु आज इस स्थिति में परिवर्तन हो गया है। आज के नेताओं को चुने जाने के लिये जनता की नब्ज को अनुभव करना, उनके मन को जानना और उनकी आवश्यकताओं को सन्तुष्ट करना पड़ता है। एक परिभाषा के अनुसार यह वास्तविक प्रजातन्त्र हो सकता है; परन्तु जहाँ साधारण जन (mass man) ने जीवन में अपनी दिशा और प्रयोजन को खो दिया है, सरकार भी अपनी दिशा और प्रयोजन को खो देगी।

प्रो० राश्रो के अनुसार इसका उपचार दो प्रकार का है। या तो हम फिर से श्रेष्ठ व्यक्तियों, अल्पसंख्या, मध्यम वर्ग का शासन स्थापित करें, या जनसाधारण को वास्तविक प्रजातन्त्रात्मक तकनीकों में शिक्षित करें। प्रथम विकल्प सम्भवतया कठिन और प्रतिगामी है। दूसरा ही मार्ग एकमात्र हल है; और इस प्रकार की शिक्षा सभी स्थानों पर तथा सभी स्तरों पर—स्कूलों में, परिवारों में, कारखानों में, सरकार में—आरम्भ हो जानी आवश्यक है। जनता को इस बात की शिक्षा और प्रशिक्षण मिलना चाहिये कि वाद-विवाद और समझौते द्वारा सभी प्रकार के मतभेदों को दूर किया जा सकता है तथा सरकार को सीखना चाहिये कि जन-इच्छाओं के अनुसार कार्य को जितना शीघ्र हम यह कर सकेंगे, उतना ही देश के लिये अधिक अच्छा होगा।<sup>7</sup>

इस समय भारत को ऐसे नेतृत्व की आवश्यकता है जो अपना जीवन देश को समर्पित करने को तैयार हो, जिसकी कल्पना शक्ति अच्छी हो, और जो निर्णय लेने के लिये समक्ष हो। हिचक और किसी भी ओर को बह जाने की भावना का अन्त होना आवश्यक है। जनता के लिये स्वतन्त्रता को वास्तविक बनाना अति आवश्यक है। अपने आप में राजनीतिक प्रजातन्त्र काफी नहीं है; इसे प्रभावी आर्थिक प्रजातन्त्र से मिलाना चाहिये। हमारे राजनीतिक नेताओं व कार्यकर्ताओं, सार्वजनिक सेवकों और शिक्षकों के प्रजातन्त्र और विधि के शासन (rule of law) में विश्वास को पुनर्जीवित करने की आवश्यकता है। यह एक माना हुआ तथ्य है कि स्कूलों और कालिजों में ही राजनीतिक विश्वास पैदा किया जाता है। राजनीतिक दलों को भी प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था और विधि के शासन में अपने विश्वास को पुनर्जीवित करना चाहिये।

श्री के० एम० मुन्शी के मतानुसार भारत में संसदीय प्रजातन्त्र तीन प्रकार के गम्भीर दबावों के अधीन चल रहा है, जिनका दूर होना अति आवश्यक है। वे दबाव ये हैं—(अ) बाह्य खतरे का दबाव; आक्रमण या आक्रामक कार्यवाही; तोड़-फोड़; राज्य के विरुद्ध विद्रोहात्मक कार्यवाही; (ब) पड़ोसीकारी अन्तर्राष्ट्रीय साम्यवाद द्वारा तोड़-फोड़ और विद्रोहात्मक दबाव; और (स) आन्तरिक



अनेकीकरण अथवा खण्डन का दबाव ।<sup>४</sup> हमारे विचार में, भारतीय प्रजातन्त्र को निम्नलिखित से गम्भीर खतरा है—(१) प्रादेशिकता और भाषावाद; (२) साम्प्रदायिकता; (३) जातिवाद; और (४) भ्रष्टाचार तथा राजनीति में धन की शक्ति । यदि हम इन आन्तरिक खतरों से सावधान हो जायें और बचने के लिये उचित उपाय निकाल लें तो भारत के लिये बाह्य आक्रमण का खतरा बहुत कम हो जायेगा ।

इससे पूर्व कि हम इस अध्याय के आगामी खण्डों में इन खतरों का सक्षिप्त विवेचन करें यह आवश्यक और उचित प्रतीत होता है कि अति सक्षिप्त रूप में संसदीय प्रजातन्त्र के विकल्पो पर एक दृष्टि डाल लें । वास्तव में, प्रजातन्त्र का तो आजकल एक ही विकल्प है—अधिनायकतन्त्र (dictatorship), जिसके तीन रूप हो सकते हैं—(१) साम्यवादी अधिनायकशाही, जैसी कि सोवियत सभ और चीन में है, जहाँ व्यक्तियों और समूहों को राजनीतिक स्वतन्त्रतायें 'नहीं' के समान प्राप्त हैं; (२) फासिस्टवादी अधिनायकशाही, जैसी कि मुसोलिनी और हिटलर के अन्तर्गत क्रमशः इटली और जर्मनी में थी और जो हमारे विचार में प्रथम प्रकार की अधिनायकशाही से भी घुरी है, और (३) सैनिक अधिनायकशाही जैसी कि कुछ समय तक बर्मा, पाकिस्तान तथा अन्य देशों में रही और जिसे बहुत से व्यक्ति सम्भावित समझते हैं । हमारा विश्वास है कि प्रजातन्त्र सभी दृष्टियों से अधिनायकशाही की अपेक्षा कहीं अधिक अच्छा है । जो लोग अधिनायकशाही की बात सोचते हैं वे भी उसे केवल अस्थायी रूप में चाहते हैं । भारत ने प्रजातन्त्र को सोच-समझकर अपनाया है । यदि भारत में प्रजातन्त्र सफल न हो सका तो भारत को ही नहीं विश्व को बड़ा भारी धक्का लगेगा और प्रजातन्त्र का भविष्य ही अन्धकारमय हो जायेगा । अतः हमें प्रजातन्त्र को सफल बनाने के लिये कठिनाइयों का सामना करना चाहिये और सभी प्रकार के सम्भव प्रयत्न करने चाहियें ।

आगे यह प्रश्न उठना है कि संसदीय प्रजातन्त्र ही उपयुक्त रहेगा अथवा प्रजातन्त्र का कोई और रूप । श्री जयप्रकाश नारायण और कुछ अन्य विचारक पक्ष-विहीन प्रजातन्त्र (party-less democracy), गांधी जी द्वारा प्रतिपादित विकेन्द्रीकृत प्रजातन्त्र (decentralised democracy) तथा प्राचीन भारतीय नमूने पर आधारित प्रजातन्त्र की बात कहते हैं । श्री जयप्रकाश नारायण ने पाश्चात्य ढंग के प्रजातन्त्र पर आक्रमण करते हुये कहा है कि यह भारत के लिये अनुपयुक्त है और इसमें आधारभूत कमी है । प्रचलित प्रजातन्त्र में उनके अनुसार यह दोष है

४ (a) Pressure of external danger; 'aggression or invasion; sabotage; subversion; (b) pressure of subversion and sabotage by conspiratorial international communism; and (c) pressure of internal disintegration.

कि इसमें अल्पसंख्या, बहुसंख्या पर शासन करती है। इसका आधार समाज के बारे में आणविक दृष्टि (atomistic view of society) है, जिसमें व्यक्ति ऊपर से धोपी गई शक्ति के अधीन असहाय रहता है। इसके बजाय सम्पूर्ण वैध शक्ति नीचे से आती है, जिसमें से कम से कम ऊपर की ओर वहनी चाहिये। जिस प्रकार के प्रजातन्त्र की वह बात कहते हैं उसका दो विशेषणों द्वारा वर्णन किया जाता है— 'सामुदायिक' (communitarian) और 'भाग लेने वाली' (participating)। ग्रामीण समुदायों पर आधारित राजनीति के एक सच्चे पिरेमिड की रचना की जानी चाहिये; राज्य शक्ति के उच्चतर अंगों को निर्वाचन द्वारा नीचे के निकायों से गठित किया जाये और उन्हें केवल अवशिष्ट समन्वयकारी कार्य सौंपे जायें। इस प्रकार निर्णयों में सभी भाग ले सकेंगे और स्थानीय समुदायों को पुनर्जीवित करने पर दलगत राजनीति का अन्त हो जायेगा।<sup>9</sup> यह एक आदर्शवादी विचार है, जिसे आज के विश्व में व्यावहारिक रूप देना अत्यधिक कठिन होगा। फिर भी हमारा प्रयत्न यह होना चाहिये कि केन्द्रीकरण की वृद्धि को रोका जाये और विकेन्द्रीकरण को अधिक वास्तविक बनाया जाये। इस विषय में प्रो० डी० एन० पाठक ने सत्य ही टिप्पणी की है :

संसदीय संस्थाओं के विरुद्ध शोर में आलोचकों ने कभी भी कोई काम चलाऊ स्थानापन्न नहीं मुझाया है, जो कि शासन कार्यों को उतने ही प्रभावी ढंग से पूरा कर सके जितना कि संसद द्वारा होता है। संसदीय पद्धति का सबसे बड़ा लाभ यह है कि यह ठीक प्रकार के नेतृत्व को उत्पन्न करती है और साथ ही साथ उत्तरदायित्व को सुनिश्चित बनाती है। सर्वोदय और भूदान के समर्थकों ने बहुधा संसद को एक विदेशी तथा अ-भारतीय संस्था बताया है। यह बात केवल आशिक अर्थ में ही सच है। यदि शासन का कोई रूप है जिससे हम कुछ मात्रा में परिचित हैं तो वह संसदीय शासन है। आज महत्वपूर्ण प्रश्न यह नहीं है कि यह पद्धति भारतीय है या अ-भारतीय, किन्तु यह कि क्या यह भारतीय संस्था नहीं बन गई है। क्या इसका अब तक सफलतापूर्वक प्रयोग करके इसे हम त्याग दें? यदि संसद विदेशी है, तो उसी प्रकार सविधान, मूल अधिकार, सघात्मक व्यवस्था और भारत का प्रभुत्वपूर्ण प्रजातन्त्रात्मक गणराज्य घोषित होना भी विदेशी हैं। संसद द्रुतगति के साथ भारतीय राजनीतिक जीवन का केन्द्र बनती जा रही है। यह प्रजातन्त्र के अस्तित्व के जारी रहने का चिन्ह व गारण्टी है। प्रजातन्त्र के लिये संसद की सत्ता के कम होने से कोई अन्य बात अधिक खतरनाक नहीं है। इस समय संसदीय पद्धति की अनुपयुक्तता और अबाधनीयता की बात करना, उसे कमजोर बनाना तथा प्रजातन्त्र की नींव को खोसना

करना है। इण्डोनीशिया, यमा और पाकिस्तान में घटी हाल की घटनाओं से हमारी उत्तरदायित्व की भावना जाग्रत होनी चाहिये।<sup>10</sup>

संसदीय प्रजातन्त्र का एक विकल्प स्विटजरलैंड के नमूने का प्रजातन्त्र है, जो केवल उन्नी छोटे में देग में विकसित हुआ तथा सफनतापूर्वक चल रहा है। भारत जैसे विगान देग में उस पद्धति का प्रयोग करना सम्भव और उचित न होगा। इस प्रकार हमारे सामने केवल एक ही विकल्प रह जाता है—राष्ट्रपति शासन पद्धति, जैसा कि मयुक्त राज्य अमरीका में है और जिसे पाकिस्तान में लागू किया गया है। फ्रांस में राष्ट्रपति डी० गॉल के अन्तर्गत संसदीय प्रजातन्त्र के साथ राष्ट्रपति शासन को मिलाया गया है, वह भी एक नमूना हमारे सामने है। राष्ट्रपति शासन में कार्यपालिका अधिक शक्तिशाली होती है, जो मन्त्रि-मण्डलों में अस्थायीपन को दूर करने के लिये आवश्यक प्रतीत होती है। अब तक भारत (केन्द्र व अधिकतर राज्यों) में एक ही दल का बहुमत व शासन रहा और बहुत ही कम अवसरों पर और कुछ ही राज्यों में राष्ट्रपति का शासन (President's rule) लागू करना पड़ा। चौथे आम चुनावों के बाद अवश्य ही स्थिति पूर्व की अपेक्षा अधिक खराब रही, जिसके परिणामस्वरूप कई राज्यों में राष्ट्रपति का शासन लागू हुआ और मध्य अवधि चुनाव होंगे। ऐसी आपातकालीन स्थितियों का मुकाबला करने के लिये भारत के संविधान में उपयुक्त और पर्याप्त प्राविधान है। अतएव संसदीय प्रजातन्त्र के स्थान पर राष्ट्रपति शासन को अपनाते का विकल्प आवश्यक और अधिक अर्थात् भी नहीं है। देश की वर्तमान राजनीतिक और आर्थिक कठिनाइयों का वास्तविक हल प्रजातन्त्र के रूप का परिवर्तन नहीं, वरन् प्रजातन्त्र के लिये उत्पन्न खतरों से निवारण है। देश की स्वतन्त्रता और अखण्डता को बनाये रखने तथा आन्तरिक उन्नति की गति को बढ़ाने के लिये भी ऐसा करना अति आवश्यक और वाञ्छनीय है।

## २. साम्प्रदायिकता

भारतीय राष्ट्रवाद के सबसे बड़े शत्रु विदेशी शासक थे, जिन्होंने अपने शासन को बनाये रखने के लिये साम्प्रदायिकता के उदय और विकास में विशेष योग दिया। साम्प्रदायिकता का विकास अधिकांशतः साम्प्रदायिक अथवा पृथक् चुनावों की पद्धति के लागू किये जाने के परिणामस्वरूप हुआ। यहाँ पर साम्प्रदायिकता के लिये उत्तरदायी कारणों का अति सक्षिप्त विवेचन करना आवश्यक प्रतीत होता है। सर्वप्रथम, विदेशी शासकों ने 'विभाजन करो और शासन करो' की नीति का अनुसरण स्पष्ट रूप में किया। ब्रिटिश सरकार ने साम्प्रदायिक निर्वाचन पद्धति जारी करने की नीति अचानक ही नहीं वरन् जान बूझकर अपनाई। यह नीति नियोजित और युक्ति युक्त थी। मोर्ले मुसलमानों को चाहता था, सिडेनहम

अ-ब्राह्मणों को चाहता था। मॉन्टेग्यू ने सिखों को चाहा और मेकडोनल्ड ने दलित वर्गों का पक्ष लिया। उनकी व्यक्तिगत पसन्द साम्राज्यवादी नीति के अनुकूल थी, जिसका उद्देश्य एक सम्प्रदाय को दूसरे के विरुद्ध खड़ा करना था। इस समस्या की उत्पत्ति और विकास में मेहता और पटवर्धन ने त्रिकोण के ब्रिटिश बाजू के उत्तरदायित्व पर विशेष बल दिया है। इसके अतिरिक्त यह भी अकाद्य सत्य है कि ब्रिटिश शासकों ने सदैव मुसलमानों में भी प्रतिक्रियावादी व सम्प्रदायवादी नेताओं का ही समर्थन किया। साथ ही अनेक अंग्रेज लेखकों ने हिन्दुओं और मुसलमानों के बीच वैमनस्य बढ़ाने में महत्वपूर्ण योग दिया। मार्कवेम ऑफ जटलेण्ड ने 'आर्यावर्त का हृदय' (The Heart of Aryavart) में दिखाया है कि हिन्दुओं के प्रयत्नों के पीछे तो अपने विश्वास और संस्कृति को पाश्चात्य सभ्यता द्वारा दबाये जाने से बचाने की इच्छा थी। मुसलमान भी वही लड़ाई लड़ रहे थे और वे साथ-साथ इस बात के लिये भी संघर्ष कर रहे थे कि ब्रिटिश सेनाओं के हटने पर कहीं हिन्दुओं की बहुसंख्या उन्हें न दवाले। वेल्लेन्टाइन शिरोल ने अपने विख्यात ग्रन्थ Indian Unrest में एक मुस्लिम मित्र की वार्ता का वर्णन देते हुए लिखा है; "गौ की पवित्रता हिन्दुओं की ईसाइयों व मुसलमानों दोनों के ही प्रति शत्रुता की कसौटी है; और दयानन्द की शिक्षाओं का पूर्ण वहाव विदेशी प्रभावों के क्रियात्मक विरोध की अपेक्षा हिन्दुत्व का सुधार करने की ओर बहुत कम है।" ऐसे ही एक लेख में ब्रैक ने लिखा था; "गौ-वध रोकने के लिये हिन्दू मुसलमानों का बहिष्कार करने की सीमा तक चले गये, जिसके फलस्वरूप दंगे हुए।" १५ वर्ष तक अलीगढ़ केन्द्रित राजनीति में उसका प्रमुख स्थान रहा था। इसी कारण जब उसकी मृत्यु हुई तो सर जोन स्ट्रेची ने कहा था; "एक ऐसा अंग्रेज जो साम्राज्य निर्माण कार्य में एक दूरस्थ देश में लगा था, मर गया है। वह एक सिपाही की भाँति अपने कर्तव्य स्थान पर मरा है।"

साम्प्रदायिकता के विकास में दूसरा बड़ा कारण सरकारी नौकरियों और विधान-मण्डलों में अधिक स्थान पाने की मांग रही। साम्प्रदायिकता की समस्या का सम्बन्ध मुख्यतः धर्म में नहीं बरन् विभिन्न व्यावसायिक वर्गों के भिन्न-भिन्न समूहों के आर्थिक संघर्ष से था। इसी कारण यह समस्या मुख्यतः शिक्षित व व्यावसायिक वर्गों तक ही सीमित थी। सर्वसाधारण जनता से इसका विशेष सम्बन्ध न था। तीसरे, साम्प्रदायिकता के फैलाने में साम्प्रदायिक दलों और उनके नेताओं का विशेष योग रहा, जिन्होंने अपने नेतृत्व को अपने सम्प्रदाय के हितों व अधिकारों के लिए लड़ने वाले नेताओं के रूप में बढ़ाया। साम्प्रदायिक दलों ने भी विभिन्न सम्प्रदायों के बीच वैमनस्य और खिचाव को प्रोत्साहन दिया, जब कभी दंगे हुये तो सरकारी अधिकारियों ने उनको दवाने के लिये उचित कार्यवाही करने में ढील दिखाई। सन् १९३१ में कानपुर में हुए दंगों की जांच हेतु नियुक्त कमीशन ने अपनी रिपोर्ट में कहा—'एफ. गवाह ने हमारे सामने कहा, यह भाव फैला है कि स्थानीय

प्रधिकारियों ने रुड़े रुम नहीं उठाने चाहें, क्योंकि वे व्यापारियों में कांग्रेस कार्यों में महायत्ना देने पर नाराज थे और वे यह दिग्गाना चाहते थे कि प्रधिकारियों की महायत्ना के बिना वे अपना जीवन और सम्पत्ति की रक्षा नहीं कर सकते ।'

पाकिस्तान की रचना अथवा भारत के विभाजन की घोर ने जाने वाली घटनाओं का वर्णन प्रारम्भिक अध्यायों में किया जा चुका है । उनमें एक स्पष्ट निष्कर्ष यह निकलता है कि मि० जिन्नाह के नेतृत्व में मुस्लिम लीग ने भारत की नवैधानिक समस्या के हल करने में एक ऐसी रोक लगा दी, जो केवल विभाजन में ही हटी । पाकिस्तान की रचना के उपरान्त उनके निर्माण के पक्ष और विपक्ष में रुक देना अर्थ ही है । यहाँ पर, नतीज में, इतना ही कहना पर्याप्त होगा कि धर्म के आधार पर 'राष्ट्र' नहीं बनना और पाकिस्तान की स्थापना में भी दो-राष्ट्र वाली समस्या का सम्मोचन ही हल नहीं निकाला । दोनों ही राज्यों में दोनों प्रमुख सम्प्रदायों की जनता बड़ी समस्या में रहती है । पाकिस्तान के प्रधान मंत्री श्री गुहारावर्दी ने पाकिस्तान में मनुक निर्वाचन पद्धति का समर्थन करते हुए मुस्लिम लीग द्वारा प्रतिपादित और समर्थित द्वै-राष्ट्र के सिद्धान्त की निन्दा की ।

देश के विभाजन में साम्प्रदायिक समस्या का कुछ हल तो अवश्य निकलना, किन्तु समस्या का घन्त नहीं हुआ । विभाजन के उपरान्त ही विस्थापितों (displaced persons) की समस्या उत्पन्न हुई और उसने गम्भीर रूप धारण किया । पाकिस्तान में हिन्दुओं के साथ हुए दुर्व्यवहार ने हिन्दुओं को बदला लेने के लिये उत्साहित किया । देश के विभिन्न स्थानों में अनेक अशांतिमय घटनाएँ हुई और क्रुद्ध जनता के रोष को मरकार भी न रोक सकी । उस समय राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ, हिन्दु महासभा आदि ने मुसलमानों के प्रति हिन्दुओं की नाराजगी को बढ़ाया और राष्ट्रपिता का जीवन बलिदान हुआ । पश्चिमी पाकिस्तान से आने वाले विस्थापितों की समस्या तो कुछ ही वर्षों में मुलभ गई, किन्तु पूर्वी पाकिस्तान से अभी तक बड़ी समस्या में हिन्दुओं का भारत में प्रवेश जारी है । उनके लिये भूमि, मकान, व्यवसाय की समस्या काफी गम्भीर है । कुछ लोग पाकिस्तान से उनके बसाने के लिये भूमि की माँग करने पर जोर देते हैं तो कुछ पाकिस्तान के प्रति जर्म को तमा वाली नीति पर चलने की भारत सरकार से माँग करते हैं । जम्मू-कश्मीर का प्रश्न भी स्थायी रूप से हल नहीं हुआ है और जब भी पाकिस्तानी नेताओं को आतंरिक समस्याओं को हल करने में सफलता मिलती प्रतीत नहीं होती तो वे कश्मीर के प्रश्न को उठा लेते हैं । पाकिस्तान सरकार हिन्दुओं के प्रति न्यायपूर्ण नीति का पालन नहीं कर सकी है । इन सभी कारणों से भारतीय जनता में साम्प्रदायिक तत्वों को समर्थन मिलता है । अभी तक केरल में 'मुस्लिम लीग' का संगठन देव है और साथ ही हिन्दुओं में भी साम्प्रदायिक मनोवृत्ति वाले नेता और दल कार्य कर रहे हैं । इन बातों में यह स्पष्ट है कि साम्प्रदायिक समस्या का अभी घन्त नहीं हुआ है ।

भारत के सविधान द्वारा धर्म निरपेक्ष राज्य (Secular state) की स्थापना हुई है और सभी नागरिकों को समान अधिकार दिये गये हैं, जिनमें सरकारी नौकरियों आदि में अवसर की समता, धार्मिक और सांस्कृतिक स्वतन्त्रता मुख्य है। डोनल्ड स्मिथ नामक पाश्चात्य विद्वान का कथन है :

भारत एक धर्म-निरपेक्ष राज्य है, उसी अर्थ में जिसमें कि कोई इसे प्रजातन्त्र कह सकता है। भारतीय राजनीति और शासन की विभिन्न अप्रजातान्त्रिक विशेषताओं के बावजूद, संसदीय प्रजातन्त्र चल रहा है, और काफी शक्ति के साथ। उसी प्रकार धर्म-निरपेक्ष राज्य; यह आदर्श स्पष्ट शब्दों में सविधान में समाविष्ट है, और इसे सारपूर्ण मात्रा में कार्यान्वित किया जा रहा है। इस प्रश्न का उत्तर (कि क्या भारत एक धर्म-निरपेक्ष राज्य है) ऐसे गतिशील राज्य की दृष्टि से दिया जाना चाहिये जिसे विरासत में कुछ कठिन समस्याएँ प्राप्त हुई हैं और जो उन्हें साधारणतया स्वस्थ रेखाओं के आधार पर हल करने के लिये कठिन सघर्ष कर रहा है।<sup>11</sup>

१८ नवम्बर १९६६ को लन्दन (Royal Institute of International Affairs, London) में भाषण देते हुये पाकिस्तान के राष्ट्रपति यय्यूब खान ने दावा किया था कि पाकिस्तान समता की मुस्लिम विचारधारा का समर्थक है, जबकि भारत जाति की हिन्दू विचारधारा का। जोन गिग नामक अग्रज ने उसकी प्रालोचना करते हुए गार्जियन (The Guardian) में व्यक्त किया :

भारतीय और पाकिस्तानी के बीच वास्तव में विचारधारा की खाड़ी है—ऐसी नहीं जैसी कि राष्ट्रपति यय्यूब कहते हैं—इस्लाम और हिन्दूत्व के बीच में, परन्तु अधिनायकशाही धर्मतन्त्र और धर्म-निरपेक्ष प्रजातन्त्र के बीच (between a dictatorial theocracy and secular democracy)। कांग्रेस का हिन्दू आन्दोलन या भारत का हिन्दू राज्य के रूप में वर्णन करना अनर्गल है। यह सच है कि हिन्दू धर्मान्यता अभी तक कायम है, परन्तु भारत उस अर्थ में धार्मिक राज्य नहीं है जिसमें कि पाकिस्तान है, न ही इसके नेताओं ने हिन्दू कट्टरता के प्रति अपील की है। इसके विपरीत भारतीय राष्ट्र के दो प्रमुख निर्माता सर्वोच्च दृष्टि से सहनशील गांधी और अज्ञेयवादी नेहरू (tolerant Gandhi and agnostic Nehru) रहे हैं।<sup>12</sup>

11 Smith, D. E. *India as a Secular State*, pp. 499-500.

Also see: "Indian secularism is based on the national and scientific approach to the problem which a pluralistic society like the Indian society has to face."

Gajendragadkar, P. B., Art., 'Secularism and Indian Constitution', *Pol. Sc Review*, April 1966.

12 *Indian and Foreign Review*, Dec. 1, 1966.



आधारित समूह भी है। दूसरी ओर हमारा मविधान ऐसा है जो इन सभी समूहों को कानूनी रक्षण प्रदान करता है और उन्हें एक अग्र रूप में आश्वस्त करता है। हमने भारत में यह गलती की है कि हमने अपनी जनता के विभिन्न अंगों को हिन्दू, मुस्लिम, सिख और अन्य अनेक अमूर्त प्रत्ययों (abstractions) का रूप दे दिया है। राष्ट्रीयता की उचित भावना के लिये आवश्यक है कि ये अनेक अमूर्त प्रत्यय एक ही अमूर्त प्रत्यय—भारतीय—में विनीन हो जायें। धर्म निरपेक्षता का आदेश हमसे यही माग करता है; और यदि हमने एक बार अपने को भारतीय सोचने की आदत अर्जित कर ली तो हमारे हृदय और मन उनमें ही बड़े हो जायेंगे जितना कि हमारा देश है।<sup>14</sup>

राष्ट्रीयता की मन्वी भावना पंदा करने के लिये हमें देश में प्रजातन्त्र—राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक—को वास्तविक बनाना होगा, जिससे कि देश के सभी समूहों को सम पद (equal status), अवसर की समता और रोजगार के पर्याप्त मापन प्राप्त हो। सब तो यह है कि भारत में अल्पसंख्यकों (minorities) की समस्या आधारभूत समस्या है, साम्प्रदायिकता, प्रादेशिकता, भाषावाद और जातिवाद उसी समस्या के विभिन्न पहलू हैं। कई वर्ष पूर्व श्री श्रीप्रकाश ने 'अल्पसंख्यकों की समस्या' शीर्षक के अन्तर्गत लिखा था :

चार कठिनाइयाँ, जैसा कि निरन्तर दोहराया जाता है, जातिवाद, साम्प्रदायिकता, भाषावाद और प्रादेशिकता के कारण हैं। यदि हम इन चारों बाधों की ध्यानपूर्वक परीक्षा करें तो हम देखेंगे कि अन्तिम रूप में और आधारभूत वे अल्पसंख्यकों की समस्या प्रस्तुत करती है, और यदि हम उस समस्या को सफलता पूर्वक हल कर लें तो ये सभी कठिनाइयाँ सरलता से और शीघ्र ही हल हो जायेंगी। सफल प्रजातन्त्र का सार इस बात में है कि अल्पसंख्यक वर्ग के सदस्य यह कहें कि उनके साथ न्याय हो रहा है। उन्हें शिकायत करने का कोई अवसर न मिले और बहुसंख्यक वर्ग को यह कहने की आवश्यकता न पड़े कि उनकी शिकायतें निराधार और पक्षपातपूर्ण हैं।<sup>15</sup>

हम उपरोक्त दृष्टिकोण से सहमत हैं, किन्तु यह कहना आवश्यक और उचित समझते हैं कि अल्पसंख्यकों को भी बहुमत का आदर करना चाहिये और पृथक्ता की भावना को त्याग कर राष्ट्रीय जीवन में अपना पूर्ण योग देना चाहिए। जहाँ तक भारत के जीवन में मुसलमानों के भाग का सम्बन्ध है, उन्हें देश के

14 Mujeeb, M., Art. 'Making of the Indian Nation', *Indian and Foreign Review*, Oct. 1967.

15 *Problem of Minorities*, *Indian Express*, Dec. 25, 1962.



विधान मण्डलों, न्यायालयों और लोकसेवा आयोगों में उचित भाग मिला है; परन्तु कुछ अन्य क्षेत्रों में ऐसा नहीं है। यदि हम आधुनिक व्यवसायों—चिकित्सा, उद्योग, वाणिज्य, इंजीनियरिंग और सेवाओं पर ध्यान दे तो देखेंगे कि मुसलमानों का समुदाय पिछड़ा हुआ है। अतः यह गलत होगा कि हम भारत के सम्पूर्ण जीवन में मुसलमानों की स्थिति से सन्तुष्ट रहे। साम्प्रदायिक दंगों का बार-बार होते रहना सामाजिक सामंजस्य को प्राप्त करने में हमारी असफलता का बोधक है। आधुनिक व्यवसायों में मुसलमानों के छोटे भाग के लिये अशत यह कारण भी उत्तरदायी है कि अनेक शिक्षित और उद्यमी मुस्लिम परिवार पाकिस्तान चले गये।

कारण कुछ भी हो, किन्तु यह तथ्य है कि आधुनिक शिक्षा और रोजगार के साधनों में, परम्परागत दस्तकारियों के बाहर, मुसलमानों की स्थिति अन्य समुदाय की अपेक्षा पिछड़ी हुई है। यहाँ तक कि जनवरी १९६८ में उस्मानिया विश्वविद्यालय में मौलाना आजाद स्मृति भाषण में श्री हुमायूँ कबीर ने मुझाव दिया : 'सामाजिक और शैक्षिक दृष्टि से पिछड़े हुए अल्पसंख्यक वर्गों के लिये सेवाओं, व्यापार और वाणिज्य तथा प्रतिनिधिक निकायों में १५ वर्षों के लिये आनुपातिक प्रतिनिधित्व हो जिसका उसके बाद २५ वर्षों में प्रगतिशील आधार पर अन्त किया जाये। श्री कबीर ने मुसलमानों की पिछड़ी हुई दशा पर ध्यान दिला कर उचित ही कार्य किया है, परन्तु खेद की बात है कि उन्होंने उन पगों पर विचार नहीं किया जिन्हें कि स्वयं मुसलमानों को आधुनिकीकरण और सामाजिक एकीकरण के हित में उठाना चाहिये। इस विषय में निम्नलिखित टिप्पणी ध्यान देने योग्य है :

सकीर्णता और धार्मिक भावों का राजनीतिक शोषण केवल हिन्दू सम्प्रदायवादियों का ही एकाधिकार नहीं है। दुर्भाग्यवश मुसलमानों में भी बहुत से सकुचित विचार वाले रूढ़िवादी (दकियानूसी) व्यक्ति हैं और श्री कबीर जैसे शिक्षित मुसलमान मुस्लिम समुदाय के भीतर रूढ़िवादिता से लड़ने के लिये पर्याप्त कार्य नहीं कर रहे हैं। शिकागो विश्वविद्यालय के श्री इम्तियाज अहमद के शब्दों में 'मुसलमानों के वैयक्तिक कानून (personal law) को मुधारने के प्रस्ताव का सभी मतों के मुसलमानों ने जोरदार विरोध किया और कानून मंत्रालय द्वारा गठित समिति ने, जिसमें अमुख मुस्लिम विद्वान और न्याय विद सदस्य थे, सरकार को परामर्श दिया कि प्रस्तावित मुधार को स्थगित कर दिया जाये। दुर्भाग्य की बात है कि किसी भी मुस्लिम राजनीतिक नेता ने अपने समुदाय के सदस्यों को यह बताने का प्रयत्न नहीं किया कि विकसित हो रही सामाजिक व्यवस्था के सन्दर्भ में मुसलमानों की आवश्यकता है।

कितना अधिक अच्छा होता यदि श्री जयप्रकाश नागपण के वजाय कोई मुस्लिम नेता अलीगढ़ विश्वविद्यालय के स्नातकों को यह परामर्श देता कि शिक्षित मुस्लिमों को पृथकता व स्वप्न की दुनिया में बचकर रहने के स्थान पर धर्म-निरपेक्ष प्रजातन्त्र और आर्थिक विकास व नई सामाजिक व्यवस्था के लिये क्रिये जा रहे मधुपर्ग में भाग लेना चाहिए मुस्लिम प्रेम का भी यह कर्तव्य है कि वह मुस्लिम रूढ़वादिता के विरुद्ध युद्ध में उसी प्रकार भाग ले कि जिस प्रकार वह हिन्दु साम्प्रदायिकता के विरुद्ध लेता है। गणतन्त्र दिवस पर मुस्लिम प्रेम के बड़े भाग में यह लिखा है कि भारत में धर्म-निरपेक्ष सविधान लागू होने के १२ वर्ष बाद भी मुस्लिम समुदाय धमुरक्षित है। परन्तु इस प्रेम ने मुसलमानों में पृथकता व मकीणता का उपदेश देने वाले मुसलमानों की निन्दा करने के लिये क्या किया है। बहुसंख्यक और अल्पसंख्यक समुदायों में प्रतिगामी कट्टर पथियों को केवल तभी पृथक और पराजित किया जा सकता है जबकि प्रगतिशील और प्रबुद्ध तत्व मिल जायें और सामान्य नागरिक अधिकारों व दायित्वों, अक्सर की समता और रूढ़वादिता के वनास्त व अलीगढ़ विश्वविद्यालयों जैसे स्थानों के धर्म-निरपेक्षीकरण के लिये युद्ध करें।<sup>16</sup>

### ३. प्रादेशिकता और भाषावाद

राज्यों के पुनर्गठन से एक समस्या का काफी सन्तोषजनक और उचित हल निकला, परन्तु उसके परिणाम बड़े हानिकारक रहे हैं। कई राज्यों में अल्पसंख्यकों की समस्या पूर्व की अपेक्षा अधिक गम्भीर हो गई है और भाषा सम्बन्धी कठिनाइयाँ और विवाद बढ गये हैं। सन् १९६४ में लार्ड एटली ने एक लेख में इस खतरे की ओर संकेत किया था

(भारत के बारे में) दूसरी चिन्ता जो मेरे मन में है एकता भंग होने के खतरे की है। भाषायी राज्यों (linguistic states) की रचना से, बावजूद उसके पक्ष में दिये जाने वाले स्पष्ट तर्कों के उस एकता के भंग होने की सम्भावना पैदा हो गई जो कि ब्रिटिश शासन की विशेषताओं में से एक थी। यह एक गम्भीर प्रतिगामी पग होगा यदि भारत सधर्षशील और प्रतिद्वन्द्वी राज्यों में विभाजित हो गया। मैं भारत को (यूरोप के) बाल्कन प्राय द्वीप की भाँति बटा हुआ नहीं देखना चाहता।<sup>17</sup>

अनेक विचारशील देशवासियों तथा भारत के प्रति सहानुभूति रखने वाले विदेशियों को बम्बई के महाराष्ट्र व गुजरात और पंजाब के विभाजन से चिन्ता उत्पन्न हुई और पूर्वी भारत में असम के भीतर पहाड़ी क्षेत्रों के लिये पृथक राज्य

16 Thought, March 2, 1968,

17 Dangers to Democracy in India, The Indian Review, March-April, 1964.

की मांग आदि से यह चिन्ता और भी गम्भीर रूप धारण करती जा रही है। यह कहना अत्युक्तिपूर्ण न होगा कि भाषायी कट्टर पथियो ने राष्ट्रवाद पर भयकर आघात किया है। कुछ राज्यों ने तो अभी से स्वतन्त्र राष्ट्रीय राज्यों का सा रूप अपना लिया है और देश के बड़े हितों को भुला दिया प्रतीत होता है। यह मानना पडेगा कि भाषावाद एक शक्तिशाली विभाजनात्मक शक्ति है। विभिन्न राज्यों के भीतर एक भाषा पर बल ने भारतीय नागरिकों को सविधान से प्राप्त मूल अधिकारों को निरर्थक बना दिया है। सच तो यह है कि किसी भी भाषायी समूह की राजनीतिक आकांक्षाओं की सन्तुष्ट सम्बन्धित राज्य के क्षेत्र में अन्य भाषायी समूहों को निकालने तथा उनके प्रति विभेद की नीति द्वारा ही पूर्ण हो सकती है।

उपरोक्त के अतिरिक्त, अखिल भारतीय सेवाओं में भरती के मामले में योग्यता के आधार पर स्वस्थ प्रतियोगिता के स्थान पर वेशर्मा के साथ प्रादेशिक अधिमान्यता (regional preference) की मांग की जा रही है। इसके साथ ही यह भी मांग की गई है कि सघीय लोक-सेवा आयोग द्वारा संचालित परीक्षाएँ प्रादेशिक भाषाओं में हो और अखिल-भारतीय सबर्गों (all India cadres) हानि कर कोटा पद्धति को जारी किया जाये। ये निःसंदेह राजनीतिक शरीर में एक बढ़ते हुए भयानक रोग के चिन्ह हैं। प्रादेशिक भाषाओं का अखिल-भारतीय परीक्षाओं के लिए माध्यम रूप में स्वीकार किया जाना राष्ट्रीय एकता के लिए भयानक खतरा सिद्ध होगा। सच तो यह है कि अब भाषा पर आधारित प्रादेशिकता एक विनाशकारी राजनीतिक शक्ति का रूप धारण करती जा रही है। यह सब कुछ राज्य पुनर्गठन कानून, १९५६ (States Reorganisation Act, 1956) द्वारा व्यवस्थित दो सहायक रोकों जोनल परिपदों और भाषायी अल्पसंख्यकों के लिए आयुक्त (Zonal Councils and the Commissioner for Linguistic Minorities) की स्थापना के बावजूद हुआ है।

भाषायी अल्पसंख्यक समूहों के भावों को शान्त करने के हेतु यह आवश्यक है कि उनमें उनकी भाषा, लिपि और संस्कृति को भविष्य में सुरक्षित बनाये रखने का विश्वास पैदा किया जाये। इस उद्देश्य से सघ सरकार को निम्नलिखित पगों में अधिक दिलचस्पी लेनी चाहिए और उन्हें सच्चाई के साथ कार्यान्वित करना चाहिए—(१) भाषायी अल्पसंख्यकों के बालकों के लिए प्रारम्भिक मंजिल में मातृ-भाषा के माध्यम द्वारा शिक्षा प्रदान करने के लिये राज्य को पर्याप्त मुविधाओं की व्यवस्था करनी चाहिये; (२) सविधान के अन्तर्गत भाषायी अल्पसंख्यकों के लिये व्यवस्थित सरक्षणों का उचित रूप में पालन किया जाये; और (३) भारत की सभी भाषाओं का विकास किया जाये तथा उन्हें धनी बनाया जाये, विशेष रूप से सघीय भाषा (हिन्दी) का, जिससे कि उसे भारत की मिश्रित संस्कृति के सभी तत्वों की अभिव्यक्ति का वास्तविक माध्यम बनाया जाये। यह भी वाद्यनीय है कि अग्रजों को हमारी शिक्षा पद्धति में महत्वपूर्ण स्थान दिया जाये और उसे शिक्षा के उच्चतर

स्तर पर शिक्षा के माध्यम के रूप में कायम रखा जाये; कम से कम प्रत्येक राज्य में एक विश्वविद्यालय में ऐसा अवश्य ही किया जाये ।

भाषा समस्या का एक पहलू और है, जिसके कारण देश के विभिन्न भागों में हिसापूर्णा घटनायें घटी हैं, और कई अवसरों पर देश के विभिन्न भागों में अव्यवस्था फैली है । उस पहलू का सम्बन्ध सघ की सम्पर्क भाषा (link language) तथा राजभाषा से है । जनवरी मन् १९६५ से अंग्रेजी का स्थान हिन्दी को लेना था; परन्तु अ-हिन्दी भाषा भाषी राज्यों के विरोध के कारण यह सम्भव न हो सका और हिन्दी के साथ अंग्रेजी एक सहयोगी भाषा (associate language) के रूप में कायम रही । दिसम्बर १९६७ में भाषा विधेयक को संशोधित किया गया; उस संशोधन ने सघीय सरकार के कुछ प्रयोजनों के लिये हिन्दी के साथ अंग्रेजी के प्रयोग को पूर्व की भांति जारी रखने पर कानूनी स्वीकृति प्रदान की । संशोधन विधेयक पर बोलते हुए स्वराष्ट्र मामलों के राज्य-मंत्री ने एक प्रश्न के उत्तर में कहा :

सरकार की नीति यह सुनिश्चित करने की है कि सभी संकल्प (resolutions), गजट की अधिसूचनायें (notifications) और प्रशासनिक रिपोर्टें एक साथ हिन्दी और अंग्रेजी में निकाली जाये; संसद के सामने रखी जाने वाली रिपोर्टें अवश्य ही हिन्दी में भी निकाली जाती हैं, जहाँ कहीं हिन्दी भाषा-भाषी राज्य से अथवा जनता के किसी सदस्य से हिन्दी में पत्र प्राप्त होता है, उत्तर या तो हिन्दी में ही जाना चाहिये या जब उसका उत्तर अंग्रेजी भाषा में भेजा जाये तो उसके साथ उसका हिन्दी अनुवाद भी भेजा जायेगा, इत्यादि ।

उस अधिनियम में यह भी प्राविधान है कि द्वै-भाषावाद (bi-lingualism) तब तक जारी रहेगा जब तक अंग्रेजी के प्रयोग का अन्त करने के लिए ऐसे सभी राज्यों के विधान-मण्डलों द्वारा संकल्प पारित न हो जिन्होंने हिन्दी को अपनी राजभाषा के रूप में अंगीकृत नहीं किया है और जब तक पूर्व उल्लिखित संकल्पों पर विचार कर लेने के बाद संसद के दोनों सदनों द्वारा अंग्रेजी को जारी न रखने का संकल्प पारित किया जाये । इस विधेयक में समाविष्ट आन्दोलन का हिन्दी प्रतिवादियों ने, जो सभ में तुरन्त ही द्वै-भाषावाद का अन्त करना चाहते हैं, इस आधार पर विरोध किया कि उसने अ-हिन्दी राज्यों-यथा मद्रास व तामिलनाडु को प्रतिषेध की शक्ति (power of veto) प्रदान की है । परन्तु चूंकि संसद के कानून को भावी संसद केवल साधारण बहुमत से बदल सकती है, इसलिये ड्रविड़ मुन्नेत्र कज्रम (D. M. K.) इस कानून से सन्तुष्ट न हुई, वह चाहती थी कि आन्दोलन को संविधान के संशोधन में समाविष्ट किया जाना चाहिए था ।

भाषा अधिनियम ने तो वर्तमान स्थिति में कोई महत्वपूर्ण अन्तर पैदा नहीं किया; परन्तु उनके साथ भाषा नीति पर पारित संकल्प ने अवश्य ही दो बातों में

महत्त्वपूर्ण परिवर्तन किया है। प्रथम, यह व्यवस्था करके कि उम्मीदवारों की छांट के समय हिन्दी या अंग्रेजी का अनिवार्य ज्ञान आवश्यक होगा। इसने अब तक मान्य शर्त कि अखिल-भारतीय और केन्द्रीय सेवाओं में प्रवेश करने वाले प्रत्येक प्रत्याशी को अंग्रेजी में निपुण होना चाहिये, को हटा दिया है। दूसरे, यह व्यवस्था करके कि अंग्रेजी के अतिरिक्त हिन्दी और सभी भारतीय भाषायें सधीय लोक सेवा आयोग की परीक्षाओं के लिये वैकल्पिक माध्यम होगी, सकल्प ने भाषायी प्रदेशों के लिए कोटा पद्धति के लिये मार्ग खोल दिया है। इन दोनों परिणामों के बुरे प्रभावों को तीन-भाषायी फॉर्मूले के द्वारा, जिसे सकल्प में दोहराया गया है, दूर करने की आशा की जाती है, परन्तु व्यवहार में ऐसा न हो सकेगा।

#### ४. जातिवाद

स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद से जातिवाद के खतरो का राजनीतिक महत्त्व बड़ा है। हिन्दू समाज के विभेदों (विभिन्न जातियों में विभाजन) ने वर्तमान सस्थाओं और कांग्रेस पार्टी द्वारा राजनीतिक जीवन में महत्त्वपूर्ण स्थान पा लिया है। अज्ञात कहे जाने वाले वर्गों का पहले एक राजनीतिक दल अलग था, जिसका भारत का संविधान लागू होने के बाद महत्त्व कम हो गया। परन्तु डा० अम्बेदकर के अधिकतर अनुयायी कांग्रेस से सम्बन्ध विच्छेद कर रिपब्लिकन पार्टी में सम्मिलित हो गये हैं। पिछड़े हुए वर्गों को संविधान के अन्तर्गत कुछ विशेष सुविधायें प्राप्त हैं और उनके कुछ सदस्यों ने कई राज्यों में उच्च स्थान व पद प्राप्त किये हैं। अतएव हिन्दू समाज में उनका एक पृथक वर्ग बन गया है। सन् १९६२ से सर्वोच्च न्यायालय ने मैसूर सरकार के उस आदेश को जिसके अन्तर्गत पिछड़े हुए वर्गों के लिये उच्चतर शिक्षा की कुछ संख्याओं में ६८ प्रतिशत स्थान आरक्षित किये गये थे, संविधान में समाविष्ट मूल अधिकारों के विरुद्ध एक प्रकार का धोखा घोषित किया।

प्रायः सभी राज्यों में विधान मण्डलों व अन्य निर्वाचित निकायों के लिये चुनावों में अधिकतर सदस्यों को जाति के आधार पर ही सफलता मिलती है, अतएव चुनावों के लिये उम्मीदवारों की छांट में उनकी तथा बहुसंख्यक जाति का विशेष ध्यान रखा जाता है। जब कि प्रायः सभी स्थानों पर राजनीतिक सम्बन्धों में जाति के प्रति वफादारी एक कारक के रूप में पाई जाती है, मद्रास जैसे राज्य में अ-ब्राह्मणों के वेगपूर्ण उदय ने राज्य की राजनीति में प्रधानता ही प्राप्त नहीं की है, वरन् द्रविड़स्थान के पृथक्तावादी आन्दोलन में महत्त्वपूर्ण योग दिया है, जिसकी अभिव्यक्ति डी० एम० के० के रूप में हुई है।<sup>18</sup>

18 "It can be said that while caste loyalty is almost everywhere present as a factor in political relations, in a State like Madras the rapid rise of the non-Brahmins has not merely dominated the whole shape of Madras politics but has in particular made a significant contribution to the movement for Dravidian separatism now expressed by the Dravida Munnetra Kazhgam (D M K)".

प्राचीन काल में हिन्दू समाज चार वर्णों में विभाजित था, जो कालान्तर में प्रमुख जातियाँ बन गई और उनमें अनेक उपजातियों का विकास हुआ। प्रत्येक राज्य अथवा प्रदेश में विभिन्न जातियाँ और उपजातियाँ किन्हीं विशिष्ट क्षेत्रों या स्थानों से सम्बन्धित हैं। ऐसे क्षेत्रों व स्थानों में उन्हीं उपजातियों के उम्मीदवारों को चुनावों में सफलता मिलती है। राजनीति के अतिरिक्त सरकारी सेवाओं और शिक्षा संस्थाओं में भी नियुक्तियों के समय उम्मीदवारों की जाति पर विशेष ध्यान दिया जाता है। जातिवाद की वृद्धि में, हमारे विचार में, जातिगत शिक्षा संस्थाओं से बहुत योग्य मिला है। यह तथ्य है कि शिक्षा के प्रसार के साथ स्थान २ पर स्कूल और कालिज खुले और कहीं-कहीं तो एक ही क्षेत्र व नगर में प्रमुख जातियों के प्रयत्नों से उनकी पृथक् संस्थाएँ स्थापित हुईं। ऐसी संस्थाओं में अधिकांशतः उनकी जातियों के शिक्षकों को ही नियुक्त किया गया और उन जातियों के विद्यार्थियों को कुछ विशेष सुविधायें भी प्रदान की गईं। इसके फलस्वरूप जातिवाद की जड़ें अधिक मजबूत हुईं।

प्रो० वी० के० एन० मॅनन ने 'भारत में जाति, राजनीति और नेतृत्व' शीर्षक के अन्तर्गत एक लेख में कहा है :

स्वतन्त्रता के बाद के काल में जाति का प्रभाव उससे तुरन्त पूर्व की तुलना में बढ़ा है, किन्तु सामाजिक और धार्मिक क्षेत्रों में उसकी शक्ति कुछ कम हुई है। राजनीतिक और प्रशासन पर इसके बढ़ते हुए प्रभाव को केवल राजनीति के विद्यार्थियों ने ही नहीं वरन् देश में सरकारों और प्रमुख राजनीतिक दलों ने भी स्वीकार किया है। जातिवाद की समाजिक और राजनीतिक दृष्टि से अवांछनीय अभिव्यक्तियों को नियंत्रित करने के लिये विधायी और प्रशासनिक पग उठाये गये हैं।

इस बात से इन्कार नहीं किया जाता कि राष्ट्रीय व राज्यीय विधान मण्डलों तथा पंचायतों के लिये मतदान में जाति-विषयक विचार एक महत्वपूर्ण कारक रहे हैं। राजनीति पर जाति का प्रभाव देश के विभिन्न भागों में भिन्न २ रहा है; उदाहरण के लिये उत्तर की अपेक्षा दक्षिण में अधिक तथा उत्तर में भी राजस्थान, बिहार व उत्तर प्रदेश में भिन्न २ मात्रा में। साथ ही शासन के स्तरों पर नीचे से ऊपर की ओर चलने में गांव से जिला-राज्य और केन्द्र-जाति का प्रभाव कम होता जाता है। इस बात को विभिन्न स्तरों पर होने वाले चुनावों, राज्यों व केन्द्र के मन्त्रिमण्डलों की रचना के अध्ययन से स्पष्ट रूप में देखा जा सकता है।

'जाति' शब्द का अर्थ ठीक प्रकार से समझना आवश्यक है। बहुधा जाति को समुदाय (community) और धर्म से स्पष्ट अन्तर नहीं किया जाता विशेष रूप से राजनीति में जाति के प्रभाव के बारे में ग्राम अथ

धारणाओं में। केरल में, राजनीति पर तीन समुदायों का बहुत प्रभाव रहता है—नायरों, एजवों और ईसाइयों (The Nayers, the Ezhavas and the Christians) का और यह सच है कि प्रजा समाजवादी दल और कांग्रेस को क्रमशः तीन समुदायों से मुख्य समर्थन प्राप्त होता है।<sup>19</sup>

तीसरे ग्राम चुनावों (१९६२) में मतदाताओं का जाति-विषयक व्यवहार कैसा रहा, इस बारे में प्रो० मायरन वीनर और उनके सहयोगी श्री रजनी कोठारी ने शहरी और ग्रामीण निर्वाचन-क्षेत्रों के कुछ उदाहरण दिये हैं, जिनका सारांश निम्नलिखित है :

**पूना निर्वाचन-क्षेत्र—**कांग्रेस उम्मीदवार श्री बावें ने लगभग १३,००० परम्परागत कांग्रेस मत प्राप्त किये; परन्तु शेष १७,००० मत उसे सम्भवतया धनी ब्राह्मण जाति से प्राप्त हुए। यह कहा जा सकता है कि ये गैर कांग्रेसी मत श्री बावें की दलीय वफादारी की अपेक्षा जाति और वर्गीय सम्बन्ध के आधार पर मिले। उस वर्ग के मतदाताओं में श्री बावें का चित्र एक ऐसे कुशल प्रशासक का था, जो उनके ही वर्ग का सदस्य था और जो उनके वर्गीय (जातीय) हितों की रक्षा कर सकेगा। (पृष्ठ ४०)

**कानपुर नगर निर्वाचन-क्षेत्र—**साधारणतया अधिकतर स्थानीय राजनीतिक कार्यकर्ताओं का यह दावा है कि कानपुर जैसे औद्योगिक नगर में भी मतदान व्यवहार में जाति एक महत्वपूर्ण कारक है। औद्योगिक श्रमिकों के बारे में यह कहा जाता है कि मिलों के दरवाजों पर ही वे कारखानों के श्रमिक रहते हैं; जब वे अपने घर जाते हैं तो वे अपने मोहल्लों में काम करने वाले प्रभावों के अधीन हो जाते हैं। इन प्रभावों में जाती एक महत्वपूर्ण तत्व है। इसका प्रभाव कुछ ऐसे मोहल्लों में ऐसेम्बली के लिये चुनावों में मतदान सम्बन्धी आकड़ों में देखा जा सकता है जहाँ किसी जाति विशेष के मतदाताओं की बड़ी संख्या रहती है। विशेषरूप से एक निर्वाचन क्षेत्र में ब्राह्मणों और कामगारों में परम्परागत प्रतिद्वन्द्विता ऐसेम्बली के लिये चुनाव मण्डल में चुनाव-राजनीति का प्रमुख कारक था। (पृ० ६२)

**सिधवां क्षेत्र निर्वाचन-क्षेत्र-पंजाब—**धकाली-दल द्वारा समर्थित उम्मीदवार सरलता से विजयी हुआ। १९५२ में उस स्थान को एक धकाली उम्मीदवार ने जीता था; १९५७ में उस क्षेत्र से कांग्रेसी भगवती उम्मीदवार जीता था, और १९६२ में भकालियों द्वारा समर्थित किन्तु गैर-सित उम्मीदवार जीता। यह इस बात का प्रमाण है कि भकाली दल सित-

19 Menon, V. K. N., Art. 'Caste, Politics and Leadership in India,' Political Science Review, Oct. 1964.

बहुमत वाले इस क्षेत्र में मतों को किसी भी उम्मीदवार के पक्ष में डलवा सकता है। (पृ० १३१)

मोदासा-निर्वाचन-क्षेत्र-गुजरात—वनिये, पासीदार और धत्रिय मोदासा राजनीति की महत्वपूर्ण श्रेणियों (categories) थी। परन्तु वे परम्परागत सामुदायिक समूहों के रूप में नहीं बरन् राजनीतिक समूहों के रूप में कार्यशील थी और इस प्रक्रिया में उन्होंने महत्वपूर्ण सामाजिक श्रेणियों (gradations) पर ध्यान दिया अथवा उन्होंने नई श्रेणियों की रचना की। मोदासा से जो बात निकली वह राजनीति का सामाजिक दशाग्रो से निर्धारण नहीं है बरन् सामाजिक विभेदों का राजनीतिक रूप धारण करना है तथा नई निष्ठाग्रो की रचना है। जबकि जाति ने राजनीति के संचालन के लिये ढाँचा प्रदान किया, राजनीति ने ऐसी घटनाएँ और घवसर दिये जिनके द्वारा परम्परागत ढाँचे स्रण्डित हुए अथवा उन्होंने नई शक्तियों के प्रभाव में अपना रूप बदला। परम्परागत समाज के राजनीतिक रूप धारण करने का मोदासा एक महत्वपूर्ण अध्ययन विषय है। (पृ० १६१)<sup>२०</sup>

जातिवाद को दूर करने के उपायों में हम इन्हे अधिक महत्व देंगे—प्रथम जातियों के नाम में चल रही शिक्षा संस्थाग्रो के नामों में परिवर्तन किया जाये और ऐसी संस्थाग्रों के प्रबन्ध-मण्डलों में विशिष्ट जातियों के प्रतिनिधियों की प्रधानता का अन्त किया जाय। दूसरे, शिक्षा संस्थाग्रो, प्रतिनिधिक निकायों व सरकारी सेवाग्रों में जाति बोधक उपनामों के प्रयोग पर, प्रतिबन्ध लगाया जाय। जो व्यक्ति ऐसे उपनामों का प्रयोग करे उन्हें ऐसी संस्थाग्रो में प्रवेश से वंचित किया जाय। तीसरे, राजनीतिक दलों को मिलकर स्वस्थ प्रथायें डालनी चाहियें, जिनमें से एक का सम्बन्ध जातिगत राजनीति के त्याग से सम्बन्धित हो। चौथे, विभिन्न जातियों द्वारा प्रकाशित समाचार-पत्रों, पत्रिकाग्रो और अन्य प्रचार साहित्य पर कड़े प्रतिबन्ध लगाये जाये। पाँचवें, जिन जातियों या वर्गों को सरकार से विशेष सुविधायें मिली हैं, उन सुविधाग्रो का काल शीघ्र ही समाप्त किया जाये। ऐसी सुविधायें जातियों के आधार के स्थान पर आर्थिक तथा शैक्षिक दृष्टियों से पिछड़े समूहों को दी जाये।

## ५. भारतीय राजनीति में भ्रष्टाचार

सन् १९६४ में ही लॉर्ड एटली ने 'भारत में प्रजातन्त्र के लिये खतरें' शीर्षक के अन्तर्गत एक छोटे से लेख में इस विषय में बड़े सुन्दर ढंग से वरिणत किया था :



अच्छे अधिकृत सूत्र ने मुझे बताया है कि भ्रष्टाचार का भद्दा भूत कुछ महत्वपूर्ण क्षेत्रों में भी अपना सर उठा रहा है। यहाँ इसका दोहरा खतरा है। प्रथम, सभी प्रकार का भ्रष्टाचार अच्छे प्रशासन का विनाशक है, यह प्रजातन्त्रात्मक सरकार की जड़ पर वार करता है और राष्ट्रीय चरित्र को हानि पहुँचाता है। दूसरे, यह साम्यवादी को अच्छा अवसर प्रदान करता है। मुझे याद आता है कि मैंने अन्य एशियाई देश के एक मित्र से एक वार यह प्रश्न पूछा था कि क्या उसे साम्यवादी अन्तःस्फूर्त (Communist infiltration) का भय है। उसने उत्तर दिया 'नहीं, हमारा शासन भ्रष्ट नहीं है। जहाँ कहीं भ्रष्टाचार का प्रवेश होता है वही साम्यवादी अपना पैर जमाता है।'<sup>21</sup>

बड़ी शर्म और दुर्भाग्य की बात है कि यद्यपि स्वतन्त्रता की प्राप्ति के बाद से ही भ्रष्टाचार का विलोपन करने के लिये अनेक पय उठाये गये हैं, फिर भी उसकी मात्रा कम होने के बजाय बढ़ती रही है। भाई-भतीजावाद (nepotism) और भ्रष्टाचार हमारे सामाजिक और राजनीतिक जीवन के अंश बन गये हैं। भ्रष्टाचार का मुख्य स्रोत लाइसेन्सों, परमिटों, कोटे, तथा उद्योग, व्यापार और व्यवसाय पर विनियमों व प्रतिबंधों (जो सरकारी अधिकारियों के हाथों में व्यापक विवेक निहित करते हैं) की वस्तुतः भूल-भूलैया में है। ससदीय प्रजातन्त्र में विधायक ही सार्वजनिक नैतिकता के अन्तिम संरक्षक हैं। यदि वे अपनी स्वयं की प्रयोग अनुचित लाभ उठाने या अपने प्रभाव व पहुंच द्वारा स्वार्थ हित में दूसरों को लाभ पहुँचाने का प्रयत्न करते हैं, तो भ्रष्टाचार अर्द्ध-वैधता का रूप धारण कर लेता है। आज वास्तव में स्थिति कुछ ऐसी ही है। हमारे राजनीतिक जीवन तथा प्रशासन में भ्रष्टाचार इस सीमा तक फैल गया है कि मत्वनिष्ठ मनुष्यों के लिये सार्वजनिक क्षेत्र में तथा सरकारी पदों पर कार्य करना बहुत कठिन हो गया है।

सरकारी दफतरो में काम करने की प्रक्रियायें भारी-भरकम और देर लगाने हैं। देरी से बचने की चिन्ता ने वेईमानी की प्रथाओं, जैसे जल्दी काम कराने के लिये घूस देने (Speed money) की पद्धति को प्रोत्साहन दिया है। नीचे के स्तरों पर सरकारी कर्मचारियों के वेतन आज की मूल्य-वृद्धि की देखते हुए बहुत कम हैं, अतः वे विवशता के कारण भी घूस लेते हैं। डॉ० पी० एस० मुहर ने लिखा है :

सार्वजनिक सेवाओं में भ्रष्टाचार एक जटिल विषय है। इसकी जड़े सामाजिक, आर्थिक, नैतिक-धार्मिक, कानूनी और राजनीतिक भी हैं। इस समस्या को हल करने के लिये किसी भी प्रकार का प्रयत्न करने

21 "I recall asking a friend in another Asian country if he was afraid of communist infiltration. He replied, 'No, our government is not corrupt. It is only where corruption comes in that the communist gets his foothold'."

Atlee, Art., 'Dangers to Democracy in India', The Indian Review, March-Apr. 1964.

से पूर्व उन सभी तथ्यों पर ध्यान देना आवश्यक है। भ्रष्टाचार हमारे अर्जन-शील समाज की जीवन-शैली का परिणाम है; जिसमें कि मनुष्यों को इस बात से आंका जाता है कि उनके पास क्या (धन-सम्पत्ति) है, न कि उनके गुणों या चरित्र से। सांसारिक वस्तुओं पर अधिकार होना जीवन का आधार बन गया है।<sup>22</sup>

भ्रष्टाचार की वृद्धि में अप्रलिखित कारणों ने विशेषरूप से योग दिया है। प्रथम, भ्रष्ट अधिकारियों और कर्मचारियों के विरुद्ध कड़े पग नहीं उठाये जाते, क्योंकि वे विधायकों तथा मंत्रियों तक पहुँच कर लेते हैं। दूसरे, राजनीतिक नेता और दल अपने हित में भ्रष्ट अधिकारियों और व्यक्तियों को रक्षण देते हैं; भ्रष्ट अधिकारियों से अनुचित कार्य कराते हैं और भ्रष्ट व्यापारियों आदि से चन्दा व आर्थिक सहायता प्राप्त करते हैं। तीसरे, औद्योगिक तथा व्यापारिक दोनों ही वर्गों में अधिकारियों तथा निर्वाचित प्रतिनिधियों आदि को भ्रष्ट करने की व्यापक इच्छा पाई जाती है; वे अधिक लाभ के लिये धूस देने को एक प्रकार का निवेश (investment) समझते हैं। चौथे, अकुशल प्रशासन और भ्रष्टाचार साथ-साथ चलते हैं। प्रशासन में देरी प्रशासन की अकुशलता व भ्रष्टाचार का महत्वपूर्ण कारण है। पाँचवे, राजनीति धन की दासी बन गई है।

इस विषय में भारत सरकार के भूतपूर्व स्वराष्ट्र मंत्री श्री गुलजारी लाल नन्दा ने एक बार कहा था कि कांग्रेस पार्टी, जिस प्रकार से आज सगठित है, भारत में समाजवाद लाने के लिये अक्षम है। आज भारत में धन—चाहे भारतीय हो या विदेशी—का प्रभाव अत्यधिक दिखाई पड़ता है और जब तक ऐसा रहेगा कभी भी सच्चा स्वराज नहीं आ सकता। यह सच है कि चुनाव जीतने के लिये उम्मीदवारों को व्यक्तिगत रूप से तथा राजनीतिक दलों को बहुत धन व्यय करना पड़ता है। चुनाव के लिये भ्रष्ट व्यापारियों, लाइसेंस, परमिट व कोटा पाने वाले व्यक्तियों—तथा कम्पनियों से चन्दा प्राप्त किया जाता है। चुने जाने पर विधायक अपने समर्थकों, विशेषकर आर्थिक सहायता देने वालों को, अनुचित रूप में लाभ पहुँचाने का प्रयत्न करते हैं और बहुधा ऐसे समर्थक उनपर अनुचित कार्य करने के लिये दबाव भी डालते हैं। इसके अतिरिक्त, अधिकतर विधायक अपना तथा परिवार का मिलने वाली उपलब्धियों से सुगमतापूर्वक निर्वाह नहीं कर पाते और उन्हें अगले चुनाव की तैयारी तथा भविष्य की चिन्ता भी रहती है, अतः वे स्वयं भ्रष्टाचार के शिकार बन जाते हैं।

भ्रष्टाचार को दूर करने के लिये विभिन्न सरकारों, राजनीतिक दलों और सार्वजनिक नेताओं को इस प्रकार का संकल्प करना चाहिये और उसे कार्यान्वित करने के लिये सभी आवश्यक पग उठाने चाहिये। भ्रष्टाचार के दोषी व्यक्तियों—

सरकारी अधिकारियों, निर्वाचित व्यक्तियों और व्यापारियों आदि—के लिये अति फठोर दण्ड की व्यवस्था को जानी चाहिये । इस उद्देश्य से सम्बन्धित कानूनों और प्रक्रियाओं को संशोधित करना आवश्यक है । परन्तु सरकारी प्रयत्नों के साथ-साथ जनता को भी इस कार्य में सहयोग देना चाहिये तथा भ्रष्ट व्यक्तियों का समाज में किसी भी प्रकार मान नहीं होना चाहिये । सरकारी अधिकारियों व सार्वजनिक नेताओं को भ्रष्ट व्यक्तियों के यहाँ किसी भी प्रकार का आतिथ्य स्वीकार नहीं करना चाहिये और जन-माधारण को भ्रष्ट व्यक्तियों का सामाजिक बहिष्कार करना चाहिये ।

### ६. अन्तिम विचार

एक अमरीकी लेखक ने 'विकासशील राष्ट्रों में प्रजातन्त्र को चुनौती' नामक पुस्तिका में प्रजातन्त्र के सफल मचालन के लिये तीन पूर्व दशायें आवश्यक बताई है, जो निम्नलिखित हैं :

प्रथम, बंदेगिक और कल्याणकारी (अर्थात् आन्तरिक) नीति की मुख्य दिशाओं पर समाज के भीतर सांप्रदायिक व्यापक एकमत होना चाहिये अर्थात्, सरकार के दो आधारभूत कार्यों के सार पर । दूसरी, अल्प-संख्यकों में यह भावना हो कि उनके अधिकारों की रक्षा की जायेगी तथा उन्हें जीवित राजनीतिक प्रक्रिया के भाग रूप में अपने विरोधी मतों को स्वतन्त्र तथा प्रभावी रूप में अभिव्यक्त करने की सामर्थ्य प्राप्त रहेगी । तीसरी, सम्पूर्ण राजनीतिक प्रक्रिया का आधार प्रजातन्त्रात्मक मूल्यों और स्वयं प्रजातन्त्रात्मक प्रक्रिया की निरन्तरता के प्रति व्यापक निष्ठा है, विशेषरूप से उन लोगों में जो समाज के प्रमुख समूहों का नेतृत्व करते हैं । समाज में व्यक्तिगत नागरिकों और सारपूर्ण समूहों को, समय-समय पर स्थायी प्रतियोगी राजनीतिक पद्धति को कायम रखने के अधिक बड़े सामुदायिक हित में अपने हितों को हानि पहुँच जाने को स्वीकार करने के लिये तैयार रहना चाहिये ।<sup>23</sup>

हमारे विचार में इन तीनों ही पूर्व दशाओं का होना आवश्यक है; और खेद की बात यह है कि आज देश में इनमें से कोई भी पूर्व दशा पूर्णरूप अथवा बड़ी मात्रा में विद्यमान नहीं है । इनके अतिरिक्त प्रजातन्त्र का एक अन्य आधार जनता को ऐच्छिक गतिविधियाँ हैं । आज हमारे देश में स्थिति इसके विपरीत है । जब से सरकार ने समाजवाद और कल्याणकारी राज्य की स्थापना करने के उद्देश्य से सरकार के कार्यों में अपूर्व वृद्धि की है, हमें ऐसा लगता है कि जनता ने ऐसे कार्यों में भी पहल करना बन्द कर दिया है, जिन्हें कि पहले सार्वजनिक कार्यकर्ता और संगठन ऐच्छिक आधार पर किया करते थे । जब तक प्रत्येक नागरिक अथवा

नागरिकों का बहुत बड़ा समूह प्रजातन्त्र के दायित्वों को ममक कर उन्हें पूरा करने का प्रयत्न न करेगा तब तक प्रजातन्त्र को खतरा बना रहेगा।

यहाँ अब यह बात दोहराने की आवश्यकता नहीं है कि भारतीय प्रजातन्त्र के लिये साम्प्रदायिकता, प्रादेशिकता व भाषावाद जातिवाद और भ्रष्टाचार बड़े गम्भीर खतरे हैं, अतः हमें उनके प्रति सावधान रहकर प्रजातन्त्र की रक्षा करनी चाहिये। प्रजातन्त्र को सफलतापूर्वक चलाने के हित में हमें दो अन्य बातों का विशेष ध्यान रखना चाहिये। प्रथम, प्रजातन्त्र में हिंसापूर्ण आन्दोजन, घेराव और असवैधानिक तरीकों का त्याग करना अति आवश्यक है। सभी नागरिकों व जन-समूहों को यह विश्वास रहना चाहिये कि शान्तिपूर्ण और बंध तरीकों द्वारा वे सरकार को अपनी माँगों पर उचित विचार करने के लिये विवश कर सकते हैं। दूसरी, विश्वविद्यालयों और कानिजों में शक्तिपूर्ण और बंध तरीकों द्वारा वे नहीं। विद्यार्थियों को सक्रिय श्लवन्दी से दूर रहना चाहिये और अपने को अचछा विद्यार्थी बनाकर भावी नागरिकों पर आने वाले भारी दायित्वों को सुचारु रूप में पूरा करने के योग्य बनाना चाहिये।

अन्त में, सबसे अधिक महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि भारत में प्रजातन्त्र का भविष्य क्या है? यह पहले ही कहा जा चुका है कि ऐसी भविष्यवाणी करना सबसे कठिन कार्य है। इस विषय में हम गत गणतन्त्र दिवस पर 'हिन्दुस्तान टाइम्स' द्वारा आयोजित 'राज्ज टैबिल' में भाग लेने वाले कुछ अनुभवी राजनीतिक पर्यवेक्षकों के मतों को देना ही पर्याप्त समझते हैं, जो निम्नलिखित है

हम चुनौती देने वाले संकट से गुजर रहे हैं, जो ऐसे सभी राजनीतिक दलों से जिनका प्रजातन्त्र में वास्तविक विश्वास है, मिलजुल कर काम करने की मांग करता है। इस समय कांग्रेस सहित एक राष्ट्रीय मिली-जुली सरकार की केन्द्र तथा राज्यों में आवश्यकता है, जो ऐसी अविलम्ब कार्यवाही चाहने वाली समस्याओं को हल कर सके जो कि किसी एक दल के साधनों से बाहर हैं। सत्यनिष्ठा और सक्षमता वाले व्यक्तियों को, जिनका सार्वजनिक सेवा का रेकार्ड दिना धन्वे वाला है, प्रशासन का भार संभालने के लिये एक साथ मिलाना चाहिये। अन्यथा भारत में प्रजातन्त्र का भविष्य अधियारा है। (बी० शिव राधो)

जहाँ तक भारत में प्रजातन्त्र के भविष्य का सम्बन्ध है, मैं आशावादी हूँ। इस समय हम इस देश में स्थायी प्रजातान्त्रिक व्यवस्था के जन्म पर होने वाले कष्टों से गुजर रहे हैं। वर्तमान गडबडी और राजनीतिक खलबली इस समय काम कर रही राजनीतिक गतिशीलता की ओर संकेत करते हैं। परन्तु एक चीज महत्वपूर्ण है, जिसे अनुभव करने की आवश्यकता है और जिसे आने वाले वर्षों में अवश्य ही अनुभव किया जायेगा, वह है शान्तिपूर्ण अहिंसक विधियों द्वारा उच्च राजनीतिक

लक्ष्यों को प्राप्त करने में विश्वास को नया करना ।...सार्वजनिक सम्पत्ति का नाश और अपने राजनीतिज्ञ लक्ष्यों को प्राप्त के लिये हिंसक विधियों का प्रयोग प्रजातन्त्रात्मक जीवन शैली की सफलता की ओर ले जाने वाले नहीं हैं । (श्री एम० यमुनाचार्य निदेशक अनुसन्धान विभाग, गांधी पीस फाउन्डेशन) ।

प्रजातन्त्र का भविष्य देश के आर्थिक विकास पर निर्भर करता है । यदि आर्थिक दशाग्रों में सुधार हो जाये और बेरोजगारी की समस्या को उचित रूप में हल कर लिया जाता है तो मुझे कोई कारण नहीं दिखाई देता कि प्रजातन्त्र अपने यहाँ गहरी जड़ें क्यों न जमा लेगा । मेरे विचार में भारतीय जनता आवश्यक रूप में सहनशील हैं, जो कि प्रजातन्त्र की सफलता के लिये एक आवश्यक गुण है । (पी० सी० भट्टाचार्य, रिजर्व बैंक के भूतपूर्व गवर्नर) ।

भारत एक ऐसा देश है जिसमें प्रजातन्त्र का भविष्य निश्चित है, क्योंकि यहाँ विचार स्वातन्त्र्य की दीर्घकालीन परम्परा है ।...यदि देश के प्रजातन्त्रवादी, अपने दलीय सम्बन्धों के बावजूद सतर्क नहीं रहे और विचारधारा के आधार पर जानबूझकर राजनीतिक दलों व शक्तियों के ध्रुवीकरण (polarization) के लिये काम नहीं किया तो अधिनायकवादी शक्तियाँ विजयी हो जायेंगी । अतएव कांग्रेस के भीतर और बाहर प्रजातन्त्र की सफलता के लिये ध्रुवीकरण अति आवश्यक है । (श्री बलराज मधोक, जनसघी सदस्य, भारत की संसद) ।

सबसे अधिक सभ्य मार्ग होने के कारण यह (प्रजातन्त्र) शासन और जीवन-शैली की सबसे कठिन पद्धति है । यह हमारे जैसे नव-स्वतन्त्रता प्राप्त देश के लिये विशेषरूप से ऐसी है, जिसमें निर्धनता फैली है और जो ऐसी असमताओं व अन्य बुराईयों के भार से दबा है जो कि अधिकांशतः लम्बे काल की दासता से उत्पन्न हुईं । परन्तु हम घेरने वाली सभी कठिनाइयों के साथ हमने प्रजातन्त्र के मार्ग पर चलकर बड़े मात्रा में सफलता प्राप्त की है । जीवन के प्रजातन्त्रात्मक मार्ग पर लगकर चलने की हमारी सक्षमता के बारे में अभी तक सन्देह बने हुये हैं । परन्तु सदैव सन्देह करने वाला मन प्रजातन्त्र की निरन्तर सफलता के लिये उचित बौद्धिक वातावरण नहीं पैदा करता । वे, जिनका प्रजातन्त्र में विश्वास गहरे कारण रखता है, यह नहीं चाहेंगे कि जनता के मन में सन्देह पैदा करे, वरन् वे तो ऐसी शक्तियों को सुदृढ बनायेंगे जो किसी भी नव-स्वतन्त्रता प्राप्त देश में, जो समस्याओं से भरा हो और विश्व के विभिन्न भागों से आने वाली परिवर्तनकारी हवाओं के लिये खुला हो, प्रजातन्त्र को सफल बनाने वाली है । इसकी सफलता को जारी रखने के लिये अनेक दशाये हैं जिन्हें अभी पैदा करना है । अतएव भारत में प्रजातन्त्र को भविष्य पूर्व-निर्धारित नहीं है । यह तो हम पर निर्भर करता है कि हम दशाग्रों की रचना करें, जिनमें कि प्रजातन्त्र की आगे सफलता उचित रूप से आश्वस्त हो जाये । (श्री सादिक अली, जनरल सेक्रेटरी, अखिल भारतीय कांग्रेस समिति) <sup>24</sup>

हम, भारत के भूतपूर्व महान्यायवादी, श्री एम० सी० शीतलवाद के शब्दों के साथ इस विषय को समाप्त करेंगे। उन्होंने लिखा है :

किसी भी राष्ट्र में उसका नेतृत्व करने के लिये गांधी या नेहरू नहीं रहते। परन्तु स्वतन्त्रता के लिये निर्भिक योद्धाओं के अनुक्रम के अपने इतिहास के साथ, अच्छी प्रकार से संचालित अपनी संसदीय परम्परा के साथ अपनी संस्कृति की धनाढ्यता के साथ, हमारा राष्ट्र निःसन्देह इस बात के लिये सक्षम होगा कि वह देश के संचालन में ऐसे व्यक्ति लाये जो नेहरू की धर्म-युद्ध वाली परम्परा को सफलता के किनारे तक ले जाये। ऐसे मनुष्य निर्णायक और सतर्क होने आवश्यक हैं; उन्हें आपस में सहयोग और एकता बनाये रखनी आवश्यक है; उन गुटों और समूहों को जो कि केन्द्र तथा राज्यों में दासक दल में उत्पन्न हो रहे हैं शान्त करना आवश्यक है; और सबसे बढ़कर, उन लोगों की पूर्ण सत्यनिष्ठा में, जिन पर सभ्य राज्य सरकारों के मामलों का भार है, जनता के विश्वास को फिर से पैदा करना। केवल तभी हम राज्य रूपी जलयान को अपने अभिष्ट की प्राप्ति के सुगम मार्ग पर चला सकेंगे।

यह स्पष्ट है कि छोटी अथवा शासन के उच्चतर स्तरों पर थोड़े से व्यक्तियों का कोई भी प्रयत्न तब तक सफल नहीं हो सकता जब तक कि उन्हें सभी वर्गों के नागरिकों का पूर्ण और सच्चा सहयोग प्राप्त नहीं होगा। दूसरे मनुष्य के साथ काम न कर सकने की अयोग्यता, सत्ता को उचित आदर के साथ मानने में हिचक, राजनीतिज्ञों में समझौतों के स्थान पर फूट के लिये अधिमान्यता, शिक्षित वर्ग में अ-रचनात्मक और अनुचित आलोचना की प्रवृत्ति, जो कि हममें इतनी प्रचुर मात्रा में पाई जाती है, का अर्थ ही अन्त होना चाहिये। सबसे बढ़कर, निहित हितों वाले मनुष्य को, चाहे वह सम्पत्ति अथवा छोटे या बड़े व्यवसाय में हो, सम्पूर्ण विश्व में बदलते हुये मूल्यों की प्रवृत्ति को समझना चाहिये। हमें केवल आगे ही नहीं बढ़ना है, वरन् हमें ऐसा कार्य बहुत तीव्र गति से करना है। हमारे सामने केवल दो विकल्प दिखाई पड़ते हैं; अपनी जनता की विशाल सख्या के जीवन-स्तरों को ऊँचा उठाने के लिये कल्याणकारी राज्य के आदर्श को सहर्ष और पूर्णरूप में स्वीकार करना या अपने देश का साम्यवाद की घेरने वाली शक्तियों के सामने समर्पण करना, जहाँ हमारे संविधान के आदर्शों—न्याय, स्वतन्त्रता, समता और बन्धुत्व—में से किसी का भी कोई स्थान नहीं होगा और न मनुष्य की गरिमा का ही। हमें अपनी छोट बुद्धिमानी के साथ करनी चाहिये और निर्णय के साथ कार्य करना चाहिये जिससे कि राष्ट्र गांधी और नेहरू द्वारा हमारे सामने रखे गये ध्येयों की ओर कूच कर सकें।<sup>26</sup>

# परिशिष्ट, भारतीय शासन और राजनीति

नवम्बर १९६६

## अध्याय ६. राष्ट्रपति का निर्वाचन

पूर्वगामी राष्ट्रपति डा० जाकिर हुसैन की सामयिक मृत्यु के बाद राष्ट्रपति पद खाली हो गया। कुछ दिन तक उप-राष्ट्रपति श्री वी० वी० गिरी ने कार्यवाहक राष्ट्रपति के रूप में कार्य किया, किन्तु स्वयं राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार होने के कारण उन्होंने कार्यवाहक राष्ट्रपति रहना उचित नहीं समझा, अतः उन्होंने अपने पद से त्याग पत्र दे दिया। ऐसी स्थिति में सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधिपति श्री हिदायतुल्ला को कार्यवाहक राष्ट्रपति बनाया गया, जिसके लिए भारतीय संसद को आवश्यक सर्वाधिकार व्यवस्था करनी पड़ी। राष्ट्रपति के कार्य करने सम्बन्धी विधेयक (The President Discharge of Functions Bill) को राज्यसभा ने १९ मई, १९६६ को पारित किया। इस विधेयक में यह व्यवस्था की गई है कि यदि कभी राष्ट्रपति व उप-राष्ट्रपति पद दोनों ही रिक्त हो जायें (जैसा कि श्री गिरी के त्यागपत्र देने पर हुआ था अन्य किसी कारण से दोनों कार्य करने हेतु अक्षम हो जायें) तो भारत का मुख्य न्यायाधिपति (Chief Justice of India) राष्ट्रपति के पद पर कार्य करेगा। उसे उस काल में राष्ट्रपति की सभी शक्तियाँ व उन्मुक्तियाँ (immunities) प्राप्त होंगी तथा वे उपलब्धियाँ व भत्ते आदि मिलेंगे जो कि समद उसके लिए निर्धारित करे। परन्तु जब तक संसद ऐसा निर्धारण करे तब तक उसे वे ही उपलब्धियाँ, भत्ते और विशेषाधिकार प्राप्त रहेंगे जो कि संविधान की दूसरी अनुसूची में दिये गये हैं।

राष्ट्रपति पद के लिये विगत निर्वाचन के अवसर पर सबसे अधिक उल्लेखनीय बात यह रही कि दो प्रमुख उम्मीदवारों के बीच जोरदार संघर्ष हुआ जैसा कि पहले कभी न हुआ था। उस निर्वाचन की दूसरी और बहुत ही आश्चर्यजनक बात यह रही कि इस प्रश्न पर कांग्रेस में फूट पड़ गई, जिसके कांग्रेस संगठन के लिए अत्यन्त नष्टकारी और देश के लिए भी अति हानिकारक परिणाम निकले। ६ से ११ जुलाई तक बंगलौर में हुए कांग्रेस महासमिति (All India Congress Committee) के अधिवेशन के बाद १२ जुलाई को कांग्रेस की केन्द्रीय संसदीय मण्डली (Central Parliamentary Board) ने १२ जुलाई की बैठक में २ के विरुद्ध ४ के बहुमत से लोकसभा के अध्यक्ष, संजीवा रेड्डी को राष्ट्रपति पद के लिए कांग्रेसी उम्मीदवार के रूप में मनोनीत किया। उस बैठक में प्रधान मन्त्री, श्रीमती इन्दरा गांधी ने, जैसी कि पहले माशा की जाती थी,

श्री बी० वी० गिरी के स्थान पर श्री जगजीवन राम (साथ मन्त्री, भारत सरकार) का नाम प्रस्तावित किया, जिसका समर्थन केवल श्री फलरूद्दीन खली महमद (उद्योग मन्त्री, भारत सरकार) ने किया।

कुछ दिन तक श्रीमती इन्दरा यही कहती रही कि वह समदीय मण्डली के निर्णय को मानेंगे और कांग्रेसी उम्मीदवार का समर्थन करेंगी। परन्तु निर्वाचन में कुछ ही दिन पूर्व श्री जगजीवन राम और श्री फलरूद्दीन खली महमद ने कांग्रेस अध्यक्ष, श्री निर्जलिगप्पा को एक पत्र लिखा जिसमें उन पर यह आरोप लगाया कि उन्होंने कांग्रेसी उम्मीदवार को जिताने के लिए जनसभ और स्वतन्त्र पार्टी के नेताओं से बातों की और इस प्रकार वह कांग्रेस के सिद्धान्तों से गिरे। ऐसी परिस्थितियों में उन्होंने निर्वाचन में कांग्रेसी विधायकों के लिए अपनी सन्तुष्टता के अनुसार स्वतन्त्र मतदान (free voting according to conscience) की माग की। इस माग का अनेक विधायकों और कांग्रेसी नेताओं ने समर्थन किया और नगठन में अनुशासन बनाये रखने के समर्थकों ने इसका विरोध किया। प्रधान मन्त्री ने कांग्रेस मसदीय दल के सदस्यों के नाम किसी भी प्रकार का आदेश (whip) जारी करने से मना किया। निर्वाचन से पूर्व ही सबको यह स्पष्ट हो गया था कि कांग्रेस में इस प्रश्न पर गम्भीर फट पड़ गई है। श्रीमती इन्दरा गांधी और उनके समर्थकों ने श्री बी० वी० गिरी को विजयी बनाने के लिए सभी सम्भव प्रयत्न किये और श्री निर्जलिगप्पा व अन्य कांग्रेसी नेताओं ने भी श्री गुजोबा रेड्डी को जिताने के लिए यथासम्भव प्रयत्न किये।

उपरोक्त कारणों से यह स्पष्ट हो गया कि अनेक कांग्रेसी दलीय उम्मीदवार के पक्ष में मत न देंगे और ऐसे अन्य दलों में भी एकता भंग हुई। चुनाव परिणाम से भी यह बात सिद्ध हुई। ऐसी परिस्थितियों में निर्वाचन से पूर्व ही यह सम्भावना पैदा हो गई थी कि निर्वाचन का परिणाम प्रथम पसन्द में नहीं बल्कि दूसरी पसन्द के मतों (second preference votes) में निर्णित होगा और ऐसा ही हुआ। अतः यहाँ पर मतगणना की विधि को एक उदाहरण द्वारा स्पष्ट करना उपयुक्त होगा।

मंत्रिधान-निर्माताओं का विचार यह रहा कि राष्ट्रपति ऐसा व्यक्ति बने जो कुल दाने वाले मतों में केवल सबसे अधिक मत नहीं बल्कि आधे से अधिक (अथवा कम ५० प्रतिशत + १) मत प्राप्त करे। इसीलिए राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचन प्रक्रिया ऐसी है कि जो प्रत्येक विधायक (मासा) को अपनी पहली, दूसरी, तीसरी आदि पसन्द बताने का अवसर देनी है। निर्वाचक-मण्डल (Electoral College) में कांग्रेस का स्पष्ट बहुमत था, अतः पूर्ण समर्थन से उसका उम्मीदवार अवश्य ही मन्चन हो जाता, किन्तु कांग्रेस में फूट पड़ जाने के कारण ऐसी सम्भावना मूल्य हो गई। ऐसी स्थिति में मई १९५२ के राष्ट्रपति व उपा-राष्ट्रपति के निर्वाचन कानून के अनुसूची ३ बने नियमों को लागू करने का प्रथम अवसर आया।



गणना करते समय यदि किसी भी उम्मीदवार को आधे से अधिक मत प्राप्त न हों तो ऐसे उम्मीदवार को जिसे सबसे कम मत मिले हो, विलोपित (अलग) कर दिया जायेगा और उसके दूसरी पसन्द के मतों को अन्य उम्मीदवारों को हस्तान्तरित कर दिया जायेगा। इस प्रकार का विनोदन तब तक चलेगा जब तक कि किसी उम्मीदवार को पूर्ण बहुमत प्राप्त हो। विगत-निर्वाचन से पूर्व सूचना व प्रसारण मन्त्रालय (Information and Broadcasting ministry) के रिसर्च व रेफरेन्स डिवीजन ने एक नोट तैयार किया था, जिसमें बताया गया है कि निर्वाचन पद्धति किस प्रकार लागू होगी, यह मानकर कि बंध मतों की कुल संख्या १५,००० है और सघर्ष में ४ उम्मीदवार हैं। चुने जाने के लिए उम्मीदवार को ७५०१ मत प्राप्त करने चाहिए। परन्तु ४ उम्मीदवारों को मत इस प्रकार मिलते हैं :— अ-५,२५०, ब-४,६००, स-२७,०० और द-२,२५०। अतः उम्मीदवार द विलोपित हो जाता है। उसके २,२५० मतपत्रों पर दूसरी पसन्द इस प्रकार है—अ के पक्ष में ३००, ब के पक्ष में १,०५० और स के पक्ष में ६००।

दूसरी पसन्द के मतों के हस्तांतरण के बाद स्थिति यह हो जाती है— अ-५,२५० + ३०० = ५,५५० ; ब-४,६०० + १,०५० = ५,६५० ; और स-२७०० + ६०० = ३३००। दूसरी गिनती हो जाने पर ब के मत अ से बढ़ जाते हैं और स को विलोपित कर दिया जाता है। उसके ३,६०० मतपत्रों पर तीसरी पसन्द के मत इस प्रकार हैं—अ-१,७०० और ब-१,६००। जब उन्हें हस्तांतरित किया जाता है तो उम्मीदवार ब के कुल मत ७,७५० हो जाते हैं और वह निर्वाचित घोषित होता है।

राष्ट्रपति पद के लिये निर्वाचन-पद्धति की उपरोक्त विशेषता के प्रतिरिक्त अन्य विशेषताएं इस प्रकार हैं। संविधान में प्रावधान है कि जहाँ तक हो सकेगा राष्ट्रपति के निर्वाचन में विभिन्न राज्यों के प्रतिनिधित्व में एकसूत्रता (uniformity in the scale of representation) रहेगी। अतएव राज्य विधानसभाओं के सदस्यों के मतों का मूल्य निकालने के लिए भी नियमों में व्यवस्था की गई है, जिसका सदस्यों की संख्या और राज्य की जनसंख्या से सम्बन्ध है (फार्मूला पहले ही दिया जा चुका है)। इस योजना के अनुसार राज्य विधायकों के मतों में बड़ी भिन्नता है—नागालैण्ड में एम० एल० ए० के मत का मूल्य ७, असम में ६४ बिहार में १४६, और उत्तर प्रदेश में १७४। साथ ही, संसद के कुल निर्वाचित सदस्यों (संख्या ७४८) के मतों का मूल्य राज्य विधानसभाओं के कुल सदस्यों (३,४३६) के मतों के मूल्य (४३०,८४७) के बराबर है। अतः प्रत्येक संसद सदस्य के मत का मूल्य ५७६ है।

विगत निर्वाचन में १७ उम्मीदवारों ने भाग लिया, जिनमें से ६ को कोई मत प्राप्त न हुए। श्री गिरी और श्री रेड्डी के बीच वास्तविक सघर्ष था; तीसरे उल्लेखनीय उम्मीदवार डा० सी० डी० देशमुख थे, जिन्हें जनसघ, भारतीय

क्रान्ति दल और स्वतन्त्र पार्टी ने संयुक्त रूप से खड़ा किया था ; उन्हें केवल ५४,५६३ मत प्राप्त हुए। श्री गिरी ने अपने निकटतम प्रतिद्वन्दी श्री सजीवा रेड्डी को १४,६५० मतों से पराजित किया। दोनों प्रमुख उम्मीदवारों को इस प्रकार मत मिले श्री गिरी—४,२०,६७७ और श्री सजीवा रेड्डी—४,०५,४२७। श्री गिरी, श्री रेड्डी, श्री देसमुख और अन्य को संसद में क्रमशः ३५६; २६८; १०१ और ६ मत मिले, जिनका मूल्य २०६,७८४; १५४,३६८; ५८,१७६; और ३,४५६ रहा। वास्तव में श्री गिरी की विजय का श्रेय उत्तर प्रदेश को है। प्रथम गिनती के मतों में श्री गिरी अपने प्रतिद्वन्दी श्री रेड्डी से बहुत पीछे थे, उत्तर प्रदेश ने उन्हें विजय पथ पर रखा और उत्तर प्रदेश से दूसरी ससद के ८,१७६ मत मिलने पर ही वह विजयी हुई।

निम्न तालिका में यह दिखाया गया है कि विभिन्न राज्यों में श्री गिरी और श्री सजीवा रेड्डी को कितने मतपत्र व मत मिले :—

राज्य का नाम	श्री गिरी के मतपत्र	मत	श्री रेड्डी के मतपत्र	मत
झारख प्रदेश	१३१	१६,३७५	११८	१४,७५०
असम	४८	४,५१२	५७	५,३५८
बिहार	१६५	२४,०६०	१११	१६,२०६
गुजरात	१२	१,४७६	१०२	१२,५४६
हरयाना	३७	३,४७८	३२	३,००८
जम्मू-कश्मीर	५८	३,४२२	८	४७२
महाराष्ट्र	५०	७,३००	२०१	२६,३४६
नागालैण्ड	३८	२६६	४	२८
उड़ीसा	६७	८,३७५	१५	१,८७५
पंजाब	८०	८,५६०	१०	१,०७०
राजस्थान	३५	३,८५०	६८	१०,७८०
तमिल नाडु	१४२	२०,४४८	५४	७,७७६
उत्तर प्रदेश	१८१	३१,४६४	१३८	२४,०१२
प० बंगाल	२४८	३१,०००	२५	३,१२५
मंसूर	५३	५,७७७	१३५	१४,७१५
केरल	१०३	१३,०८१	१५५	१,६०५
मध्य प्रदेश	१०३	११,२७७	११२	१२,२०८

नये-उपराष्ट्रपति का निर्वाचन—मंसूर राज्य के भूतपूर्व गवर्नर श्री जी० एस० पाठक को, जिन्हें कांग्रेस ने इस पद के लिए नामजद किया, ससद ने ३० अगस्त १९६१ को उप-राष्ट्रपति चुना। उन्हें कुल ७२५ वंश मतों में से ४०० मत प्राप्त

हुए और उनके दो प्रतिद्वन्द्वियों श्री शिवसंमुद्रम तथा श्री एच० वी० कामथ को क्रमशः १६६ और १५६ मत प्राप्त हुए। अन्य तीन उम्मीदवारों को एक भी मत प्राप्त न हुआ। उप-राष्ट्रपति चुने जाने पर श्री पाठक ने गवर्नर पद से त्याग पत्र दे दिया। ऐसा अनुमान लगाया गया है कि इस चुनाव में भी कांग्रेस के ५० सदस्यों ने स्वतन्त्र मत का प्रयोग किया और उन्होंने अपने मत अन्य दो उम्मीदवारों के पक्ष में डाले। ●●

### अध्याय ७. भारत की संसद

**बैंकों का राष्ट्रीयकरण (Bank Nationalization)**—नये राष्ट्रपति के निर्वाचन पर कांग्रेस के नेताओं में गम्भीर मतभेद उत्पन्न हो जाने का एक तुरन्त परिणाम यह निकला कि प्रधान मंत्री, श्रीमती इन्दरा गांधी ने यह मानकर कि श्री मोरारजी देसाई (उप-प्रधान मंत्री एवं वित्त मंत्री, भारत सरकार) कांग्रेस द्वारा स्वीकृत बैंकों के राष्ट्रीयकरण की नीति को भली प्रकार कार्यान्वित न कर सकेंगे, उनसे १५ जुलाई को वित्त विभाग ले लिया, जिसके परिणामस्वरूप श्री मोरारजी देसाई ने इसको अपना अपमान समझते हुए सघीय मन्त्रो-मण्डल (Union Cabinet) से १६ जुलाई को त्यागपत्र दे दिया। प्रधान मंत्री ने १६ जुलाई को उनका त्याग-पत्र स्वीकार कर लिया और उसी दिन कार्यवाहक राष्ट्रपति, श्री वी० वी० गिरी ने सघ सरकार के इस निर्णय को कि चोटी के १४ बैंकों को राष्ट्रीयकृत किया जाये, लागू करने के लिये आवश्यक अध्यादेश (Ordinance) पर अपने हस्ताक्षर किये।

यहाँ एक महत्वपूर्ण प्रश्न यह उठता है—जबकि २१ जुलाई से (ग्रहात् ४८ घण्टे बाद ही) ससद का सत्र आरम्भ होने को था तो क्या भारत सरकार के लिये यह उचित था कि इतने महत्वपूर्ण निर्णय को एक अध्यादेश द्वारा लागू किया जाये? सरकार की-ओर से यह तर्क दिया गया कि ऐसा करना इसलिये आवश्यक था कि जिससे सम्बन्धित बैंक किसी प्रकार से अपने हिसाबों में चालाकी युक्त परिवर्तन (उलट-फेर) न कर सकें, जो कि सार्वजनिक हित में न होता। इस तर्क में सत्य का कुछ अंश है, परन्तु फिर भी यह कहा जा सकता है कि यदि ऐसा निर्णय ससद के सत्र काल में किया गया होता तो क्या उसे लागू करने के लिये तब भी अध्यादेश जारी किया जाता, क्योंकि आवश्यक कानून बनने में तो समय लगता ही। इस आधार पर आलोचकों ने यह कहा कि ससद का सत्र आरम्भ होने के दो दिन पूर्व इस प्रकार का अध्यादेश जारी करना न्यायोचित न-था, क्योंकि इसका प्रभाव ससद की विधायी शक्तियों पर कार्यपालिका का अवाञ्छनीय अधिकार कायम करना रहा।

२१ जुलाई को संसद का सत्र आरम्भ होने पर प्रधान मन्त्री ने सदन में एक वक्तव्य दिया, जिसमें बताया गया कि सरकार द्वारा बैंकों का राष्ट्रीयकरण अधिक व्यापक सामाजिक हित में आवश्यक था। उसके बाद इस उद्देश्य से एक विधेयक लोकसभा में २५ जुलाई को पेश किया गया, जिस पर दोनों सदनों में जोरदार वाद-विवाद हुआ और जो अन्त में बहुमत के समर्थन से पास हो गया। सरकारी पक्ष और समाजवादी व साम्यवादी सदस्यों ने राष्ट्रीयकरण के पक्ष को आवश्यक बताया। प्रधान मन्त्री ने कहा कि ऐसा निर्णय आर्थिक उद्देश्यों को सामने रखकर किया गया है। जनतन्त्र व स्वतन्त्र पार्टियों के सदस्यों ने विधेयक का विरोध किया और कहा कि यह पक्ष सरकार को अधिनायकतन्त्र की दिशा में ले जाने वाला है।

यहाँ इस प्रश्न पर भी विचार करना उपयुक्त होगा कि क्या बैंकों का राष्ट्रीयकरण सावजनिक प्रयोजन के हित में था। इस सम्बन्ध में विरोधियों का यह कहना था कि कांग्रेस द्वारा स्वीकृत बैंको पर सामाजिक नियन्त्रण (social control) स्थापित करने की नीति को कार्यान्वित करने के उद्देश्य से पारित बैंकिंग कानून (संशोधन) अधिनियम, १९६८ [Banking Laws (Amendment) Act, 1968] फरवरी १९६६ में लागू हुआ था। उसमें बैंकों और उनसे सम्बन्धित मामलों पर सरकारी नियन्त्रण स्थापित करने की व्यवस्था की गई थी। १४ दिसम्बर १९६७ को इस विषय पर सदन में बोलते हुए उप-प्रधान मन्त्री श्री मोरारजी देसाई ने विभिन्न सरचनात्मक तथा अन्य प्रस्तावित सुधारों की रूपरेखा दी तथा अनेक व्यक्तियों द्वारा समर्थित राष्ट्रीयकरण को न्यायोचित नहीं स्वीकार किया। उन्होंने स्पष्ट किया कि मुख्य समस्या बैंकों द्वारा दिये जाने वाले ऋण के विभिन्न क्षेत्रों में उचित वितरण की है। अतः सामाजिक नियन्त्रण द्वारा लघु-पैमाने के उद्योगों, कृषि और निर्यात आदि के लिये ऋण की व्यवस्था की जायेगी, साथ ही राष्ट्रीय हित में बड़े पैमाने के उद्योगों को भी ऋण दिया जायेगा। उन्होंने यह भी कहा कि जबकि ऋण के लिये माँग बहुत बढ़ रही है, बैंकों में धन जमा करने की गति में काफी वृद्धि नहीं हुई।

श्री मोरारजी ने आगे कहा कि सरकार का यह निश्चित मत है कि बैंकों के अर्जित करने से सरकार के प्रशासनिक साधनों पर बड़ा भार पड़ेगा, जबकि आधारभूत प्रश्न अछूते ही रह जायेंगे। अति महत्वपूर्ण बात यह है कि ऋण देने की क्रिया में किन्हीं विशेष समूहों के प्रति पक्षपात का व्यवहार न किया जाये, अतः सामाजिक नियन्त्रण की योजना इसी आधार पर बनी है। यह निर्णय किया गया है कि अखिल-भारतीय स्तर पर एक उच्च-स्तरीय निकाय बनाया जाये, जिसे राष्ट्रीय ऋण परिषद् (National Credit Council) कहा जायेगा। उसमें बड़े मध्यम और लघु पैमाने के उद्योगों, कृषि, सहकारी क्षेत्र, व्यापार और व्यावसायिक

समूहों के प्रतिनिधि सम्मिलित किये जायेंगे और वित्त मन्त्री उसका चेयरमैन तथा रिजर्व बैंक का गवर्नर उसके वाइस-चेयरमैन होंगे ।

यह सुनिश्चित करना होगा कि पूर्वोक्त परिपद् के मनन के प्रकाश में रिजर्व बैंक द्वारा निमित्त आर्थिक और ऋण सम्बन्धी नीति को वाणिज्यिक बैंक कार्यान्वित करें । कुछ ही दिनों के भीतर सदन में रिजर्व बैंक को अतिरिक्त सविधिक शक्तियाँ देने के सम्बन्ध में एक विधेयक प्रस्तुत किया जायेगा । ये शक्तियाँ अधिक निश्चित और प्रयोजनमय होंगी । विधेयक में व्यवस्था है कि वाणिज्यिक बैंकों के प्रबन्ध में बड़ा परिवर्तन किया जाये । प्रत्येक बैंक का एक पूरा समय देने वाला चेयरमैन होगा, जो कि व्यावसायिक बैंकर द्वारा नामित व्यक्ति को चेयरमैन नियुक्त कर को स्वीकार न हो तो वह स्वयं अपने द्वारा नामित व्यक्ति को चेयरमैन नियुक्त कर सकेगा और आवश्यक समझने पर चेयरमैन को उसके पद से हटा भी सकेगा ।

ऐसी स्थिति में सरकार के लिये यह उचित होता कि वह १९६६ में बैंकिंग कानूनों में किये गये सशोधनों को लागू करके कुछ समय तक उनके परिणामों को देखती । दूसरे शब्दों में, विरोधियों के मतानुसार ऐसी जल्दी करने के लिये पर्याप्त कारण न थे जैसी कि बैंकों के राष्ट्रीयकरण को अघ्यादेश द्वारा लागू करने में की गई । किन्तु बैंकों के राष्ट्रीयकरण की नीति के समर्थकों ने सरकार के निर्णय का खुलकर स्वागत किया और देश में विभिन्न स्थानों पर जन साधारण ने उसके पथ में प्रदर्शन किये तथा प्रधान मन्त्री के साहस पूर्ण पग की सराहना की । अनेक कांग्रेसी व अन्य व्यक्तियों का यह विचार है कि बैंकों के राष्ट्रीयकरण का निर्णय प्रधान मन्त्री और उनके समर्थकों द्वारा, विशेषरूप से उस अवसर पर, राष्ट्रपति पद के लिये प्रधानमन्त्री और उनके समर्थकों तथा कांग्रेस अध्यक्ष और तथाकथित सिंडीकेट के सदस्यों के बीच उत्पन्न हुए गम्भीर मतभेद के कारण किया गया ।

१९६६ में ही भारतीय सदन ने जो अन्य अनेक विधेयक पारित किये, उनमें से निम्नलिखित उल्लेखनीय हैं—

एकाधिकार विधेयक (Monopolies and Restrictive Trade Practices Bill)—जिसका प्रायः सभी सदन सदस्यों ने समर्थन किया । इसमें यह व्यवस्था है कि देश की आर्थिक पद्धति इस प्रकार से परिचालित हो कि आर्थिक शक्ति का सामान्य हित के विरुद्ध कुछ ही व्यक्तियों के हाथों में केन्द्रीयकरण न हो । सदन ने कम्पनी विधेयक (Companies Bill) भी पास किया, जिसमें यह प्रावधान है कि कम्पनियाँ राजनीतिक दलों को चन्दा न दें ।

प० बगाल की विधान परिपद् के उन्मूलन हेतु अधिनियम पारित हो चुका है और पंजाब की विधान परिपद् के उन्मूलन का विधेयक भी पास हो गया है । सदन ने दोनों राज्यों में विधान-परिपदों के उन्मूलन सम्बन्धी विधेयकों को, सम्बन्धित राज्यों की विधान सभाओं द्वारा स्वीकृत कर्तव्यों (resolutions) को कार्यरूप देने के उद्देश्य से स्वीकृत किया ।

अवैध कार्यवाही (निरोधक) अधिनियम, १९६६ [Unlawful Activities (Prevention) Act, 1969]। वास्तव में मौलिक कानून १९६७ में पास किया गया था। अथवा उसे जम्मू-कश्मीर राज्य तक विस्तृत किया गया है, अर्थात् अब यह कानून उस राज्य में भी लागू हो गया है। ●●

## अध्याय ८. राज्यों का शासन

प० बंगाल और पंजाब की विधान सभाओं ने विधान परिषदों के उन्मूलन का प्रस्ताव पास किया। उनके परिणामस्वरूप बंगाल की विधान-परिषद् का उन्मूलन हो गया है और पंजाब की विधान-परिषद् का शीघ्र ही हो जायेगा। इस उद्देश्य से सदन ने आवश्यक संवैधानिक संशोधन सम्बन्धी कार्यवाही पूर्ण कर दी है।

सन् १९६७ से गवर्नरों के पद का महत्व बहुत बढ़ गया है, विशेष रूप से सघ सरकार के प्रतिनिधि के रूप में। उनके इस भाग तथा महत्वपूर्ण शक्तियों का विवेचन अध्याय १० के अन्तर्गत किया गया है। ●●

## अध्याय ९. जम्मू-कश्मीर संघीय क्षेत्र और असम के भीतर स्वायत्तपूर्ण राज्य जम्मू-कश्मीर

कश्मीर सम्मेलन (Kashmir Convention)—सितम्बर १९६६ में शेख अब्दुल्ला द्वारा बुलाये गये कश्मीर सम्मेलन में कोई निर्णय न लिया जा सका। सम्मेलन के दौरान विभिन्न मतों को अभिव्यक्त किया गया, जिनमें से उल्लेखनीय ये थे—जनमत (plebiscite), स्वभाग्य निर्धारण, जनमत कराने से पूर्व कुछ समय के लिए कश्मीर का प्रशासन संयुक्त राष्ट्र सघ को सौंपा जाए और स्वतन्त्र कश्मीर जिसकी प्रतिरक्षा के लिए सं० रा० सघ दायित्व ग्रहण करे। परन्तु सर्वोदधि नेता, श्री जयप्रकाश नारायण, ने जिन्हें सम्मेलन का उद्घाटन करने के लिए आमन्त्रित किया गया था, कहा कि कश्मीर समस्या का हल केवल भारतीय संविधान के भीतर ही पाया जा सकता है। अतः कुछ समय बाद इस प्रश्न पर निर्णय लेने के लिए दूसरा सम्मेलन बुलाया जायेगा।

अनुच्छेद ३७० (Article 370)—१८ मार्च १९६६ को लोकसभा में श्री प्रकाशवीर शास्त्री द्वारा प्रस्तुत विधेयक पर विचार किया गया था, जिसमें भाग की गई थी कि अनुच्छेद ३७० को निराकृत (abrogate) कर दिया जाए। उस अवसर पर हुए वाद-विवाद के दौरान कुछ सदस्यों ने ये विचार अभिव्यक्त किये थे—श्री एन० सी० चटर्जी स्वतन्त्र अनुच्छेद ३७० वर्तमान संदर्भ में असंगत है; श्री इन्द्रजीत मल्होत्रा (साम्यवादी) जम्मू-कश्मीर के पद के सम्बन्ध में पाकिस्तान के प्रति कोई रियायत नहीं की जानी चाहिए; और डा० एल० एन०

सिंधवी (स्वतन्त्र)—इस अनुच्छेद को एक आपातकालीन और अस्थायी आधार पर सविधान में निर्गमित किया गया था और उसे सविधान में स्थायी स्थान देने के लिए कोई कारण नहीं है।

उपरोक्त मतों से स्पष्ट है कि इस विषय पर सरकारी दृष्टिकोण और विरोधी पक्ष के दृष्टिकोण में महत्वपूर्ण अन्तर है। यह एक निर्विवाद तथ्य है कि सविधान निर्माताओं ने जम्मू-कश्मीर के विशेष पद को ध्यान में रखते हुए ही इस अनुच्छेद को सविधान में सम्मिलित कराया। निःसंदेह अनुच्छेद ३७० के कुछ खण्ड कश्मीर को एक विशेष स्थान प्रदान करते हैं, परन्तु उनमें से कुछ खण्डों का अन्त करने के लिए राष्ट्रपति ने अनेक आदेश निकाले हैं। फिर भी अनेक नेता और व्यक्ति यह माँग करते रहे हैं कि अनुच्छेद ३७० को निराकृत किया जाए। जनसभ के प्रधान श्री अ० बि० वाजपेयी ने कहा था कि अनुच्छेद ३७० कश्मीर और भारत की शेष जनता के बीच एक प्रकार की मनोवैज्ञानिक बाधा है तथा यह अनुच्छेद पृथकता, साम्प्रदायिकता और अराष्ट्रीयता को प्रोत्साहन देने वाली है।

परन्तु उपरोक्त मत के विरोध में ये बातें कही जा सकती हैं—हमें यह नहीं भूल जाना चाहिए कि जब सविधान बन रहा था और जम्मू-कश्मीर के बारे में कुछ विशिष्ट अनुच्छेद सम्मिलित किये गये थे, उसके लिए उपयुक्त कारण यह था कि जम्मू-कश्मीर राज्य का पद भारतीय सभ के अन्य राज्यों के समान न था। उस राज्य को दिया गया विशेष पद उस राज्य के निवासियों को दिया गया एक प्रकार का आश्वासन (undertaking) है, जिसे भारत सरकार एक पक्षीय रूप में (unilaterally) निराकृत नहीं कर सकती। अतएव इस सम्बन्ध में राज्य के निवासियों की इच्छा का आदर किया जाना उचित है।

वास्तव में, अनुच्छेद ३७० तो भारत के सविधान और कश्मीर के बीच एक प्रकार के पुल का काम कर रहा है, जिसके ऊपर से (अथवा द्वारा) भारत सरकार द्वारा निर्मित कानून जम्मू-कश्मीर में जा रहे हैं अर्थात् लागू हो रहे हैं। इस अनुच्छेद के विरोधियों से हमें यह कहना है कि जब तक उस राज्य की जनता ऐसी माँग न करे हमें उसे निराकृत करने में पहल नहीं करनी चाहिए। अधिक अच्छा तो यह होगा कि हम राज्य के सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक पहलुओं पर अधिक ध्यान दें। गजेन्द्रगडकर आयोग (Gajendragadkar Commission) की रिपोर्ट में यही सुझाव दिया गया है कि इस प्रश्न को राज्य की सरकार और जनता के निर्णय पर छोड़ दिया जाए।

गजेन्द्रगडकर आयोग की रिपोर्ट—जम्मू और कश्मीर राज्य में प्रादेशिक तनावों (regional tensions) पर यह रिपोर्ट कुछ ही समय पूर्व प्रकाशित हुई है। इसमें दो बातों पर विशेष रूप से प्रकाश डाला गया है। प्रथम, सरकारी सेवाओं में भरती और दूसरी शैक्षिक एवं व्यावसायिक संस्थाओं में प्रवेश। आयोग ने इन दोनों ही क्षेत्रों में प्रचलित छोट प्रक्रियाओं की आलोचना की है। इसके

आक्षेप का आधार यह है कि इन प्रक्रियाओं में किसी प्रकार का साम्प्रदायिक या प्रादेशिक सिद्धान्त प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप में निहित है। यद्यपि इस आवश्यकता के प्रति हमारी सहानुभूति है कि जिन वर्गों को सरकारी सेवाओं या शैक्षिक सस्थाओं में पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं है, उनके लिए साम्प्रदायिक या प्रादेशिक आधार पर विशेष व्यवस्था की जाय फिर भी हमें यह स्वीकार करना पड़ेगा कि इस प्रकार का भेदभाव (discrimination) संविधान से असंगत है। यह सभी सम्प्रदायों व प्रदेशों के सदस्यों को संविधान द्वारा प्रदत्त सम मूल अधिकार के विरुद्ध है।

अभी तक राज्य में जो योजना चालू है उसके अन्तर्गत सम्पूर्ण राज्य के मुस्लिमों और जम्मू प्रांत के हिन्दुओं को, जिनकी जनसंख्या का योग राज्य की कुल जनसंख्या का ६४.२ प्रतिशत है, पिछड़े वर्गों (backward classes) में सम्मिलित किया हुआ है। आयोग का कहना यह है कि इस बड़ी जनसंख्या में कुछ वर्ग यथार्थ में बहुत पिछड़े हुए हैं और कुछ काफी आगे बढ़े हुए हैं। अतएव इस योजना के रहते हुए वास्तव में पिछड़े हुए वर्गों को आगे बढ़े हुए वर्गों से प्रतिस्पर्धा करनी पड़ती है। इसके परिणामस्वरूप वास्तव में पिछड़े हुए वर्गों की सरकारी सेवाओं और शैक्षिक सस्थाओं में पर्याप्त व उचित प्रतिनिधित्व नहीं मिल पाता। अतएव आयोग ने प्रस्तावित किया है कि 'पिछड़े हुए वर्गों' को पुनः पारिभाषित किया जाए। वास्तव में पिछड़े हुए वर्गों के लिए सरकारी सेवाओं और शैक्षिक सस्थाओं में स्थानों के आरक्षण की पद्धति विहित की जा सकती है। इस हेतु आयोग ने राज्य सरकार से कहा है कि वह इस कार्य को करने के लिए एक उच्च शक्ति प्राप्त विशेषज्ञ समिति नियुक्त करे। ●●

### अध्याय १०. संघ और राज्यों के बीच सम्बन्ध

मध्यावधि चुनावों के बाद—इन चुनावों के बाद से संघ व राज्य सरकारों के बीच सम्बन्धों का प्रश्न पहले की अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण हो गया है। पंजाब और प० बंगाल में गैर-कांग्रेसी सरकारें बनी हैं और उन्होंने अधिक मात्रा में स्वायत्तता चाही है; विशेषरूप से वित्तीय क्षेत्र में। राज्य-सरकारों की माँग यह है कि उनके वित्तीय साधनों में वृद्धि हो। इस बारे में एक सुझाव यह है कि एक स्थायी वित्त आयोग (Permanent Finance Commission) स्थापित किया जाय। दूसरा सुझाव यह है कि तेलंगाना जैसे प्रदेशों को हल करने के लिए संविधान के अनुच्छेद २६३ में वर्णित अन्तर्राज्य परिषद (Inter-State Council) की स्थापना की जाए। यद्यपि यह परिषद सर्वधानिक और अन्य प्रश्नों पर अन्तिम निर्णय न दे सकेगी, फिर भी यह अन्तर्राज्य मतभेदों व सघर्षों के बारे में राष्ट्रपति को उचित परामर्श दे सकेगी तथा लाभ यह होगा कि इसके सामने सम्बन्धित राज्यों और भारत सरकार



को अपने अपने दृष्टिकोण रखने पड़ेंगे और उन्हें न्यायोचित सिद्ध करना पड़ेगा । इसके परामर्श और सुझावों के आधार पर प्रधान मंत्री राष्ट्रपति को अधिक उचित परामर्श देने की स्थिति में होगा ।

पांचवें वित्त आयोग (Fifth Finance Commission) की सिफारिशों—  
अप्रैल १९६६ से आरम्भ होने वाले वर्ष से ५ वर्ष तक राज्यों को ४,२६६ करोड़ रुपये हस्तांतरित किये जायेंगे, जबकि चौथे वित्त आयोग की सिफारिश के अनुसार यह धन राशि २,८८६ करोड़ होती । भारत सरकार ने आयोग की वे सिफारिशें स्वीकार कर ली हैं जिनके अनुसार राज्यों और सघीय क्षेत्रों की सघ सरकार द्वारा आरोपित व एकत्रित करो में पहले से कहीं अधिक बड़ा भाग प्राप्त होगा । आयोग की अन्य उल्लेखनीय सिफारिशें ये हैं :

(१) ऐसे ७ राज्यों को जिनकी वित्तीय स्थिति अच्छी है, भारत सरकार सविधान के अनुच्छेद २७५ के अन्तर्गत कोई अनुदान (grants) न दे ।  
(२) आयकर के वितरण के आधार में महत्वपूर्ण परिवर्तन का सुझाव दिया गया है । जबकि तीसरे और चौथे आयोग में जनसंख्या और वसूलयावी को क्रमशः ८० और २० प्र० श० का वजन (weightage) देना स्वीकार किया था, पांचवें आयोग ने इस अनुपात को ६० और १० प्र० श० में बदलने का सुझाव दिया है । इसके परिणामस्वरूप ऐसे राज्यों को अधिक सहायता मिल सकेगी जो औद्योगिक दृष्टि से पिछड़े हुए हैं । (३) आयोग ने सुझाव दिया है कि सघ सरकार द्वारा आरोपित किये जाने वाले करो में वृद्धि अथवा नये कर आरोपित करने की गुंजायश बहुत कम है । परन्तु राज्य सरकारें अवश्य ही नये कर लगा सकती हैं, विशेषरूप से ग्रामीण क्षेत्रों (rural sector) पर । यदि वे ऋषि आय कर लगाना न चाहें तो कोई अन्य प्रकार के कर लगायें ।

गवर्नरों का संघ-राज्यों के सम्बन्धों में महत्वपूर्ण भाग :

सन् १९६७ के पूर्व श्री श्रीप्रकाश जी ने, जो तीन राज्यों में गवर्नर रह चुके थे, गवर्नर की गिरती हुई स्थिति के बारे में लिखा था : 'समय बीतने पर प्रत्येक व्यक्ति यह अनुभव करने लगा कि गवर्नर शक्तिहीन व्यक्ति होता है, जिसका प्रयोजन समारोहों और मनोरंजन के स्थानों पर प्रदर्शन है ।.....'(परन्तु) इससे पूर्व केन्द्र और राज्य सरकारों के बीच अधिकांश वार्ता गवर्नरों के द्वारा ही होती थी । मुख्य मन्त्री विभिन्न मामलों पर उनकी सहायता पाने के लिए उत्सुक रहते थे । वे केन्द्र को अपने संदेश गवर्नरों के द्वारा ही भेजा करते थे । किन्तु क्रमशः केन्द्र ने राज्य सरकारों से प्रत्यक्ष सम्बन्ध रखना प्रारम्भ किया । वह गवर्नरों को, जिनकी उसने रचना की थी, भूल गया ।''

श्रीमती सरोजिनी नायडू ने, जिस समय वह उत्तर प्रदेश की गवर्नर थी, अपने को 'सुनहरे पीजड़े' में चिड़िया' बताया था, श्री बी० वी० गिरी ने आरम्भ

में गवर्नर बनने में अनिच्छा प्रकट की थी और डा० हरिकृष्ण महताब ने १९५६ में उड़ीसा का मुख्य मंत्री बनने के लिए गवर्नर के पद को त्यागा था। श्रीमती विजयलक्ष्मी पंडित ने तो १९६४ में संसद का सदस्य बनने के लिए बम्बई राज्य के गवर्नर पद से त्यागपत्र दिया था। ६ अक्तूबर १९६६ को भूतपूर्व गवर्नर, श्री धर्मवीर, ने एक पत्रकार सम्मेलन में कहा : 'स्वतन्त्रता के उपरान्त प्रारम्भिक काल में, जबकि सम्पूर्ण देश में एक दल की स्थायी सरकारें थी, गवर्नर के दायित्व केवल एक सर्वैधानिक अध्यक्ष के थे। परन्तु वर्तमान सन्दर्भ में, जबकि राजनीतिक निष्ठाएँ तेजी से बदल रही हैं और जब बहुदलीय सरकारें तथा ऐसी सरकारें जो राजनीतिक दृष्टि से केन्द्रीय सरकार से भिन्न हैं, राज्यों में कार्य कर रही हैं, गवर्नर के दायित्वों में बड़ी वृद्धि हुई है।'<sup>२</sup>

स्वयं श्री धर्मवीर द्वारा २१ नवम्बर १९६७ को ५० बंगाल में संयुक्त मोर्चे के मन्त्रि-मंडल को अपदस्थ किये जाने तथा डा० पी० सी० घोष के नये मुख्य मंत्री बनाये जाने ने गवर्नर की ठीक भूमिका के बारे में एक अभूतपूर्व प्रवाद को जन्म दिया। पहले ५० बंगाल में और उसके बाद पंजाब में विधानसभा के अध्यक्ष ने अपनी शक्तियों का प्रयोग इस प्रकार किया कि विधानसभा अपनी सत्ता का प्रयोग न कर सकी। पंजाब विधानसभा के अध्यक्ष ने अपना निर्णय ऐसे प्रश्न पर दिया था जिसका सम्बन्ध सदन के सत्रावसन तथा उसके पुनः आहूत किये जाने के बारे में गवर्नर द्वारा निकाले गये अध्यादेश से था। उसके निर्णय के विरुद्ध पंजाब सरकार ने उच्च न्यायालय में अपील की और वहाँ असफल होने पर सरकार सर्वोच्च न्यायालय में गई। अपील की सुनवाई सर्वोच्च न्यायालय की सर्वैधानिक बेंच ने की और ३० जुलाई १९६८ को सर्वसम्मति से यह निर्णय दिया कि १८ मार्च १९६८ को विधानसभा में की गई वित्तीय कार्यवाही वैधानिक थी तथा उसके द्वारा पारित और गवर्नर द्वारा प्रमाणित विनियोग अधिनियम बंध थे।

राजस्थान में (१९६७ के आम चुनाव के बाद) गवर्नर ने कांग्रेस दल के नेता को मन्त्रि-मंडल का निर्माण करने के हेतु आमन्त्रित किया, जबकि १८३ सदस्यो वाले सदन में विरोधी पक्ष को ६२ स्थान प्राप्त हुए थे। गवर्नर द्वारा कांग्रेसी नेता, श्री मोहनलाल सुखाडिया को आमन्त्रित किये जाने का राज्य भर में व्यापक विरोध हुआ। स्थान-स्थान पर विरोध प्रदर्शन और सभाएँ हुईं; जयपुर में तो दफा १४४ लागू कर दी गई और पुलिस को प्रदर्शनकारियों पर गोली वर्षा करनी पड़ी। मार्च १९६६ में मध्य प्रदेश के गवर्नर ने सत्ताछूट दल के नेता श्री जी० एन० सिंह द्वारा त्यागपत्र देने के बाद नव-निर्वाचित नेता, राजा नरेशचन्द्र सिंह को मन्त्रि-मंडल के निर्माण हेतु आमन्त्रित करने में इतनी देरी कि उसकी गंर कांग्रेसी क्षेत्रों में बड़ी आलोचना हुई और कांग्रेस संसदीय दल के कुछ सदस्यों तक ने भी आलोचना की। यहाँ यह भी उल्लेख करना उचित होगा कि जब बिहार में

श्री महामाया प्रसाद सिन्हा के मुख्य-मन्त्रित्व काल में सयुक्त मोर्चे की सरकार पदासीन थी तो भारत सरकार ने मुख्य मंत्री से मन्त्रणा करने के उपरान्त श्री नित्यानन्द कानूनगो को, जो उड़ीसा के पुराने कांग्रेसी नेता है, गवर्नर मनोनीत किया। मुख्य मंत्री ने उस समय माँग की कि नये गवर्नर अपना पद कुछ माह बाद ग्रहण करें, जिसे भारत सरकार ने नहीं माना। इस पर मुख्य मंत्री ने नये गवर्नर से असहयोग करने की बात कही, परन्तु स्वराष्ट्र मंत्री, श्री वाई० वी० चव्हाण ने उन्हें चेतावनी दी कि इसे राज्य में सर्वधानिक शासन की विफलता समझा जायेगा। फलतः विहार में कोई गतिरोध पर सघर्ष पैदा नहीं हुआ।

गवर्नर के कार्यों और शक्तियों से सम्बन्धित सविधान के विभिन्न अनुच्छेदों का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने के बाद यह निष्कर्ष निकलता है कि गवर्नर कौं दो रूप में कार्य करना पड़ता है—साधारणतः वह राज्य की कार्यपालिका के अध्यक्ष रूप में कार्य करता है; परन्तु उसे कभी-कभी सघ सरकार के प्रतिनिधि रूप में भी कार्य करना पड़ता है। 'उसकी भूमिका में यह द्वैधता उसकी सबसे अधिक महत्वपूर्ण और निश्चितता सबसे अधिक अनोखी विशेषता है।' अधिकतर प्रयोजनों के लिए तो गवर्नर राज्य के शासन तंत्र का अग्र है; परन्तु साथ ही वह केन्द्र से सम्बन्ध जोड़ने वाली कड़ी भी है। यह कड़ी और केन्द्र के प्रति उसका उत्तरदायित्व सविधान से निकलते हैं, मुख्यतः सविधान के इस प्राविधान से कि उसकी नियुक्ति और पदच्युति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। यह उल्लेखनीय है कि जबकि सविधान ने राष्ट्रपति की नियुक्ति हेतु निर्वाचन और पदच्युति के लिए महाभियोग की विधियाँ विहित की हैं, गवर्नरों के लिए सविधान ने नियुक्ति व पदच्युति की शक्तियाँ राष्ट्रपति में निहित की हैं। इस प्रकार सविधान ने विशिष्ट रूप में कठोर सघात्मक सिद्धांत से हटने की व्यवस्था की है और ऐसा सोच सम्भरकर किया गया है।<sup>३</sup>

गवर्नर की भूमिका के इस दूसरे पहलू का राष्ट्रीयकरण के लिए बड़ा महत्व है, जिसे १९६७ से पूर्व काफी मान्यता न मिली थी। अतीत में इसके लिए उत्तरदायी कारण को 'केन्द्र व राज्यों में एकात्मक (एक दलीय) शासन' में ढूँढना चाहिए। ऐसे राज्य में जहाँ मन्त्रि-मंडल उसी दल का था जो केन्द्र में पदासीन था, गवर्नर का महत्व बहुत ही कम रह गया था। ऐसी स्थितियों में गवर्नर पद पर नियुक्त किये जाने वाले व्यक्ति को उसकी योग्यता के बजाय अन्य बातों का विचार करके छाँटा जाता था, जिनमें से यह मुख्य थी कि वह अपनी महत्वपूर्ण भूमिका को त्यागने के लिए उद्यत रहे। परन्तु अब यह परिदृश्य पूर्णतया बदल गया है और फिर कभी भी नहीं रहेगा। अब केन्द्र व राज्यों में विभिन्न दलों का शासन है और यह बहुदलीय स्थिति कायम रहने वाली है।

३. प्रशासन सुधार आयोग, स्टडी-टीम की केन्द्र-राज्य सम्बन्धों के बारे में रिपोर्टें (सितम्बर १९६७), खण्ड १, पैरा १८, १ व २।

केन्द्र द्वारा नियुक्त अधिकारी के रूप में गवर्नर को अपने विवेक में दो महत्वपूर्ण कार्य करने पड़ते हैं—अनुच्छेद ३५६ के अन्तर्गत राष्ट्रपति को राज्य के शासन के बारे में समय-समय पर रिपोर्टें भेजते रहना और अनुच्छेद २०० के अन्तर्गत किसी विधेयक को राष्ट्रपति की अनुमति के लिए रोकें रखना। गवर्नर की विवेकीय शक्तियों को दो शीपों के अन्तर्गत रखा जा सकता है—सर्वधानिक और स्थितिय। दोनों प्रकार की शक्तियों का क्षेत्र सीमित है, परन्तु वर्तमान परिस्थितियों में दूसरे प्रकार की विवेकीय शक्तियों का महत्व बहुत बढ़ गया है। इनमें हम इन्हें सम्मिलित कर सकते हैं—(१) विधानसभा का सत्र ग्राह्य करना तथा उसका सत्रावसान करना; (२) मन्त्रि-मंडल को अपदस्थ करना; (३) अपनी दृष्टि से यह निर्णय करना कि बहुमत प्राप्त दल की शक्ति कितनी है; (४) अनुच्छेद २०६ के अन्तर्गत अध्यादेश जारी करना; (५) ऐसे विधेयकों पर भी हस्ताक्षर करना (अनुमति प्रदान करना) जिन्हें उपाध्यक्ष ने ही प्रमाणित किया हो और (६) राष्ट्रपति को आपातकालीन उद्घोषणा लागू करने का परामर्श देना।

गवर्नर के कार्यों के विश्लेषण से यह स्पष्ट होगा कि उसे विभिन्न प्रकार के कार्य करने पड़ते हैं, जिन्हें मोटे रूप में दो समूहों में रखा जा सकता है—ऐसे कार्य जिनमें उसे अपने व्यक्तिगत निर्णय या विवेक का प्रयोग करना पड़ता है और अन्य। अतः यह निश्चित है कि गवर्नर की भूमिका केवल निष्क्रिय अथवा औपचारिक नहीं है, उसे विशेष परिस्थितियों में अपने निर्णय और विवेक का प्रयोग करना पड़ता है और वह राज्य की राजनीति में बड़ा ही निर्णायक सिद्ध हो सकता है। अतएव यह अति आवश्यक है कि गवर्नर अपने कार्यों को बहुत सोच समझकर, न्यायपूर्वक, निष्पक्षता और कार्यकुशलता से करे। परन्तु इस बात में कोई संदेह नहीं कि विभिन्न अवसरों पर गवर्नरों ने भिन्न-भिन्न निर्णय लिये। अतएव यह आवश्यक और उचित समझा गया कि उनके मार्ग-दर्शन हेतु कुछ अभिसमय स्थापित हों और मार्ग-दर्शक रेखाएँ निर्धारित की जायें। इस विचार से स्वराष्ट्र मंत्री ने दिसम्बर १९६१ में ही विभिन्न राजनीतिक दलों के नेताओं और विशेषज्ञों की बैठक बुलाई थी, किन्तु उसमें इतने विरोधी मत अभिव्यक्त किये गये कि कोई अभिसमय या मार्गदर्शक रेखाएँ स्वीकृत न हो पाईं। प्रशासन सुधार आयोग के समूह ने भी सिफारिश की कि गवर्नरों को सर्वधानिक अथवा प्रशासनिक गतिरोध की परिस्थितियों का सामना करने के लिए कानून द्वारा शक्तियाँ प्रदान की जायें।

गवर्नर की उचित भूमिका के सम्बन्ध में प्रशासन सुधार आयोग ने अपनी रिपोर्ट में कहा है कि 'गवर्नर को राज्य के अध्यक्ष रूप में राजनीतिक पक्षपात से स्वतन्त्र होना चाहिए और दलों के बीच निष्पक्ष एवं न्यायपूर्ण रूप प्रदानना चाहिए, जिससे कि उसे राज्य के सभी दलों का आदर प्राप्त हो।' जहाँ तक केन्द्र

ग़ौर राज्यों के बीच सम्बन्ध जोड़ने वाली कड़ी का सम्बन्ध है, उपराष्ट्रपति श्री जी० एस० पाठक के अनुसार गवर्नर अपनी शपथ से 'संविधान के परिरक्षण और प्रतिरक्षण' हेतु संबैधानिक दायित्व के अन्तर्गत है। अतएव यह स्वाभाविक है कि ऐसे किसी मामले में मन्त्रि-परिषद को कोई परामर्श नहीं देना चाहिए जिसमें कि उसे अपनी शपथ का अतिक्रमण करना पड़े।<sup>१५</sup>

अब हम इस प्रश्न पर आते हैं कि किस व्यक्ति को गवर्नर नियुक्त किया जाये। एक मत यह है कि पद से निवृत्त नागरिक सेवकों को गवर्नर नहीं बनाना चाहिए, क्योंकि वे केन्द्रीय सरकार की कृपा से यह पद पायेगे और उसी के इशारे पर कार्य करेंगे। यह आक्षेप पद से निवृत्त उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों पर भी लागू होता है। दूसरा मत यह है कि पुराने कांग्रेस जनों, विशेषकर निर्वाचनों में पराजित नेताओं को गवर्नर नहीं बनाना चाहिए। वे चाहे निष्पक्षतापूर्वक कार्य करें, उनके प्रति विरोधी दलों का यही भाव बना रहेगा कि वे अपना कार्य स्वतन्त्रता व निष्पक्षतापूर्वक नहीं कर सकते। संसद के कुछ सदस्यों ने यह भांग प्रस्तुत की कि गवर्नरों की नियुक्ति का संसद द्वारा पुष्टिकरण किया जाय। एक सुझाव यह भी आया है कि सभ सरकार को प्रत्येक गवर्नर की नियुक्ति के पूर्व लोकसभा में विरोधी पक्ष के नेता से अनौपचारिक रूप में मन्त्रणा करनी चाहिए। तीसरा सुझाव यह आया कि राष्ट्रपति को गवर्नर की नियुक्ति अपने विवेक में करनी चाहिए। अन्त में, हम इस सम्बन्ध में प्रशासन सुधार आयोग के अध्ययन समूह की निम्नलिखित सिफारिशें देना उपयुक्त समझते हैं।

'गवर्नरों की नियुक्ति के बारे में हमारी प्रथम और मुख्य सिफारिश यह है कि इन नियुक्तियों के प्रति केन्द्र के रुख में उग्र परिवर्तन होना चाहिए। इन पदों को दायित्वहीन पद समझने के बजाय भारतीय प्रशासन के सघात्मक तन्त्र में अति महत्वपूर्ण पद मानना चाहिए। फलतः गवर्नरों की छांट में सरक्षण व राजनीति का स्थान योग्यता को मिलना चाहिए। यद्यपि गवर्नर में असाधारण रूप से उच्च वैयक्तिक गुणों का होना आवश्यक है, हम यह विश्वास नहीं कर सकते कि इस बड़े देश में १७ राज्यों के लिये ठीक चरित्रबल वाले व्यक्ति नहीं मिल सकते। हम सिफारिश करते हैं कि श्रेष्ठ व्यक्तियों का पता लगाने के लिए क्रमबद्ध और ध्यानपूर्वक तालाश करनी चाहिए। हम यह तो नहीं कहेंगे कि जिन व्यक्तियों ने राजनीति में भाग लिया हो उन्हें न छाँटा जाये; परन्तु हम यह सुझाव देंगे कि छांट केवल केन्द्र में पदारूढ़ दल के व्यक्तियों तक ही परिमित नहीं रहनी चाहिये और वास्तव में इस प्रकार की तलाश शासक दल के बाहर ही नहीं बरन् राजनीतिक क्षेत्र के बाहर तक विस्तृत की जानी चाहिये। (पृ. १८-१३)

जहाँ तक नियुक्ति की प्रक्रिया का सम्बन्ध है, वर्तमान प्रथा यह है कि गवर्नर की छाँट का अन्तिम निर्णय करने से पूर्व राज्य के मुख्य मन्त्री से मन्त्रणा की जाती है। कुछ व्यक्ति यह तर्क देते हैं कि इस प्रकार की मन्त्रणा का अन्त करना चाहिए, क्योंकि इसके लिये कोई संवैधानिक दायित्व नहीं है और इससे भी बढ़कर महत्वपूर्ण बात यह है कि शक्तिशाली मुख्य मन्त्री को ऐसा गवर्नर मिल जाता है जो कि उसके आज्ञाधीन रहे। इस तर्क का इस बात से भी समर्थन होता है कि गवर्नर की अवधि ५ वर्ष है, जबकि मुख्य मन्त्री राजनीतिक 'उलट-फेर' के अनुसार आते हैं और चले जाते हैं। रिक्त पद भरने के समय उस व्यक्ति से मन्त्रणा करना जो कि मुख्य मन्त्री हो, इस संदर्भ में काफी अर्थपूर्ण नहीं है। बावजूद इन सभी तर्कों के नियुक्ति से पूर्व मुख्य मन्त्री से मन्त्रणा करना अच्छा है, क्योंकि ऐसा करने पर गवर्नर का कार्य और भी कठिन हो जायेगा। अतएव हम गवर्नर की नियुक्ति से पूर्व मुख्य मन्त्री से मन्त्रणा करने सम्बन्धी प्रथा में परिवर्तन की सिफारिश नहीं करते। फिर भी हम इस बात पर बल देते हैं कि गवर्नर पद पर योग्य और सूक्ष्म व्यक्तियों को नियुक्त करने का प्राथमिक उत्तरदायित्व केन्द्र पर है और यह भी कि मुख्य मन्त्री से मन्त्रणा करने की प्रथा से इस उत्तरदायित्व को हल्का नहीं होने देना चाहिये अथवा इन नियुक्तियों के गुणों को नीचे नहीं गिराना चाहिए। (पैरा १८.१४)

सविधान द्वारा विहित किया गया है कि गवर्नर अपने पद पर ५ वर्ष तक रहेगा और वह अपना पद तब तक नहीं त्यागेगा जब तक कि उसका उत्तराधिकारी पद ग्रहण न कर ले। हम सिफारिश करते हैं कि एक ऐसा अपरिवर्तनशील नियम बने कि किसी गवर्नर को ५ वर्ष से अधिक अवधि प्राप्त न हो। अधिक से अधिक यह विहित किया जा सकता है कि असाधारण परिस्थितियों में उसकी अवधि को अधिक से अधिक ३ माह तक बढ़ाया जा सकता है। किसी व्यक्ति को उसी राज्य का ५ वर्ष की अवधि पूरी होने के बाद पुनः गवर्नर नहीं बनाना चाहिये अथवा अन्य किसी राज्य में भी उस अवधि के बाद उसे गवर्नर नहीं बनाना चाहिए। इस प्रतिबन्ध में गवर्नर मुख्य मन्त्री अथवा केन्द्रीय संरक्षण के अधिकार-क्षेत्र से बाहर निकल जायेगा। (पैरा १८.१५)

गवर्नरों के लिए पर्याप्त सूचना पद्धति की व्यवस्था करने के उद्देश्य से—  
 (१) सभी राज्यों में अनुच्छेद १६६ के अन्तर्गत कार्यवाही के नियमों का पुनरावलोकन किया जाना चाहिये, जिसका लक्ष्य गवर्नर को भली प्रकार से सूचित रखने के लिये प्रावधानों को कड़ा बनाना हो; (२) अपने-अपने राज्य-क्षेत्र में गवर्नरों के कहीं भी आने-जाने पर कोई प्रतिबन्ध नहीं होना चाहिये और उसमें बाधा डालने वाले नियम, अभिसमय या प्रथा का परिवर्तन किया जाना चाहिये; और (३) प्रत्येक

गवर्नर के साथ एक काफ़ी कर्मचारियों वाला सचिवालय रहना चाहिए, जिसमें प्रमुख पद पर भारतीय प्रशासन सेवा का कोई सदस्य नियुक्त होना चाहिए। इसके अतिरिक्त गवर्नर द्वारा राष्ट्रपति को पाक्षिक रिपोर्ट भेजने की प्रथा जारी रहनी चाहिए और पाक्षिक तथा समय-समय पर भेजी गई रिपोर्टों के अतिरिक्त वार्षिक रिपोर्ट भेजने के लिये भी व्यवस्था की जानी चाहिये। (पैरा १८.२२-३)



## अध्याय १२. संविधान के अन्वय पहलू

राजभाषा अधिनियम—राजभाषा (सशोधन) विधेयक और सरकार की भाषा सम्बन्धी नीति को कार्यरूप देने के लिये एक सरकारी सकल को लोकसभा ने १६ दिसम्बर १९६७ को पास कर दिया था। ये दोनों ही पूर्वगामी प्रधान मंत्रियों जवाहरलाल नेहरू और लाल बहादुर शास्त्री द्वारा दक्षिण भारत को दिये गये आश्वासनों को कार्यान्वित करने के उद्देश्य से पास किये गये। अपने भाषण में स्वराष्ट्र मन्त्री श्री चट्टाण ने यह स्वीकार किया कि विधेयक के पास होने पर अहिन्दी भाषा-भाषी लोगों पर तीन भाषायें प्रादेशिक भाषा, अंग्रेजी और हिन्दी-सीखने में अवश्य ही अधिक भार पड़ेगा। परन्तु सम्पर्क की भाषा स्वीकार करने में यह कठिनाई अन्तर्निहित है। इसी उद्देश्य से त्रिभाषा फार्मूला स्वीकार किया जा रहा है। उन्होंने इस माँग को अस्वीकृत कर दिया कि केन्द्रीय सेवाओं में राज्यों के लिये कोटा पद्धति अपनाई जाये। डी० एम० के० और दक्षिण के वामपथी साम्यादी सदस्यों ने त्रिभाषा फार्मूले पर इस आधार पर जोरदार आक्षेप किया कि अहिन्दी भाषा-भाषियों पर दूसरों की अपेक्षा अधिक भार पड़ेगा।

विधेयक में किये गये मुख्य परिवर्तन—सन् १९६३ के राजभाषा अधिनियम के संवर्धन ३ के स्थान पर निम्नलिखित संवर्धन रखा जायेगा :

संविधान के प्रारम्भ से १५ वर्ष की अवधि समाप्त हो जाने पर भी नियत दिन से हिन्दी के अतिरिक्त अंग्रेजी भाषा का प्रयोग भी जारी रह सकेगा—(अ) सध के उन सभी सरकारी प्रयोजनों के लिये जिनके लिये अंग्रेजी का नियत दिन से पूर्व तक प्रयोग हो रहा था और (ब) ससद में कार्यवाही करने के लिए।

इस शर्त के आधीन कि सध और ऐसे राज्य के बीच जिसने हिन्दी को राजभाषा के रूप में अंगीकार नहीं किया है, संचार के प्रयोजनों के लिये अंग्रेजी भाषा का प्रयोग किया जायेगा।

साथ में इस शर्त के आधीन कि जहाँ एक राज्य, जिसने हिन्दी को राजभाषा स्वीकार कर लिया है और दूसरे राज्य, जिन्होंने हिन्दी को राजभाषा नहीं बनाया है, के बीच संचार के लिये हिन्दी का प्रयोग होता है, वहाँ हिन्दी में पत्रों के साथ उसका अंग्रेजी अनुवाद भी भेजा जायेगा।

लोकसभा द्वारा भाषा नीति पर निम्नलिखित सकल्प अंगीकृत किया गया जबकि सविधान के अनुच्छेद ३४३ के अन्तर्गत सभ की राजभाषा हिन्दी होगी और जबकि अनुच्छेद ३५१ के अनुसार सभ का यह कर्तव्य है कि हिन्दी भाषा के प्रसार को प्रोत्साहन दें और उसे इस प्रकार विकसित करे कि वह भारत की विभिन्न संस्कृति के सभी तत्वों के लिए अभिव्यक्ति का माध्यम बन जाये, यह सदन सकल्प करता है कि भारत सरकार द्वारा एक अधिक गहन और विस्तारपूर्ण कार्यक्रम तैयार किया तथा कार्यान्वित किया जायेगा जिससे कि हिन्दी के प्रसार और विकास की गति को अधिक वेगपूर्ण बनाया जाये और सभ के विभिन्न प्रयोजनों के लिये इसका उन्नतिशील प्रयोग किया जाये। इस उद्देश्य से उठाये गये पगो तथा वर्ष में की गई उन्नति की रिपोर्टें प्रतिवर्ष दोनों सदनों की मेज पर रखी जायेगी।

सदन सकल्प करता है कि भारत सरकार द्वारा राज्य सरकारों से मिलकर हिन्दी के साथ सविधान की अनुसूची में वर्णित १४ प्रादेशिक भाषाओं के समुचित विकास के लिये एक कार्यक्रम तैयार और कार्यान्वित किया जायेगा, जिससे कि वे शीघ्रता से विकसित होकर धनी बनें और आधुनिक ज्ञान प्रदान करने का प्रभावी माध्यम बन सकें।

चूँकि एकता की भावना को प्रोत्साहन देने और देश के विभिन्न भागों की जनता के बीच संचार को सुविधाजनक बनाने के लिये यह आवश्यक है कि सभी राज्यों में त्रि-भाषा फार्मूले को पूर्णतया कार्यान्वित करने के लिये प्रभावी पग उठाये जाये, यह सदन सकल्प करता है कि उस फार्मूले के अनुसार किसी आधुनिक भारतीय भाषा के अध्ययन के लिये व्यवस्था की जाए, जहाँ तक हो सके हिन्दी भाषा-भाषी क्षेत्रों में हिन्दी और अंग्रेजी के साथ दक्षिण की किसी भाषा के लिये और अहिन्दी भाषा-भाषी क्षेत्रों के लिये प्रादेशिक भाषा और अंग्रेजी के साथ हिन्दी के अध्ययन के लिये।

और चूँकि सभ की सार्वजनिक सेवाओं के बारे में देश के विभिन्न भागों की जनता के न्यायपूर्ण दावों और हितों को सुनिश्चित बनाने के लिये यह आवश्यक है कि उन्हें पूर्ण संरक्षण प्रदान किये जायें। अतः यह सदन सकल्प करता है :

(अ) केन्द्रीय सेवाओं और पदों की भर्तियों के लिये, सिवाय किन्हीं विशेष सेवाओं और पदों के लिये, जिनके लिये कि अकेली अंग्रेजी या हिन्दी के ऊँचे ज्ञान की आवश्यकता हो, हिन्दी या अंग्रेजी का अनिवार्य ज्ञान प्राथमिकी के चयन के समय आवश्यक होगा; और

(ब) सविधान की अनुसूची में सम्मिलित सभी भाषायें और अंग्रेजी की परीक्षाओं की भावी योजना व प्रक्रिया सम्बन्धी पहलुओं और समय क्रम के बारे में स्थायी लोक सेवा आयोग के मतों को जानने के बाद



प्रसिद्ध-भारतीय और उच्चतर केन्द्रीय सेनाओं के लिये बर्कल्पिक माध्यमों के रूप में प्राप्ति दी जावेगी ।

२२ वां सशोधन—पृ० २६६ पर दिये गये २२वें सशोधन के स्थान पर इसे रतिये—१५ अगस्त १९६६ को लोकरुमभा ने सविधान के २२वें सशोधन विधेयक को रात किया । उनके पास ही जाने पर मसद असन के पहाड़ी जिलों को स्वायत्तपूर्ण राज्य का पद (Autonomous state status) प्रदान करने के लिये आवश्यक कानून बना सरेगी । राज्य सभा इस विधेयक को अप्रैल में ही पाम कर चुकी थी । अब विधेयक का कम से कम राज्यों के विधान मण्डलों द्वारा पुष्टिकरण होना दोष है । उसके बाद ही सरकार समद में असम के भीतर स्वायत्तपूर्ण राज्य की रचना मन्वन्धी विधेयक प्रस्तुत कर सकेगी । ● ●

### अध्याय १४. राजनीतिक दल-१

कांग्रेस—जैसा कि अध्याय ६ के अन्तर्गत राष्ट्रपति के निर्वाचन के सम्बन्ध में बताया जा चुका है, इस पद के लिये कांग्रेसी उम्मीदवार की छुट्टि के प्रदन पर कांग्रेस में गम्भीर फूट पड़ गई । एक गुट में सगठन पर नियन्त्रण प्राप्त नेता कांग्रेस के प्रधान, श्री निर्जलिगणा, और उनके प्रमुख समर्थकों में श्री मोरारजी देसाई भूतपूर्व वित्त मंत्री एवं उप-प्रधानमंत्री, श्री एस. के. पाटिल, श्री के. कामराज, श्री मन्सुख घोष, श्री सादिक अली (जनरल सेक्रेटरी) और श्री सजीवा रेड्डी हैं । दूसरे गुट की नेता स्वयं श्रीमती इन्दिरा गांधी, प्रधानमंत्री हैं और उनके प्रमुख समर्थकों में श्री जगजीवन राम, (खाद्य मंत्री), श्री फखरुद्दीन अली अहमद (उद्योग मंत्री), कई राज्यों के मुख्य मंत्री आदि हैं । कांग्रेस में नवयुवक वर्ग का समर्थन भी अधिकांशतः इसी गुट को प्राप्त है ।

राष्ट्रपति के निर्वाचन के बाद ही दोनों गुटों में अति गभीर मतभेद पैदा हो गया था, परन्तु अन्त में कुछ नेताओं के प्रयत्नों के फलस्वरूप कांग्रेस कार्य समिति (Congress working Committee) ने २५ अगस्त को एकता प्रस्ताव (Unity resolution) पास किया, जिसके परिणामस्वरूप उस समय सकट टल गया; परन्तु केवल कुछ ही दिनों के लिये ऐसा हुआ । दोनों गुटों के नेताओं ने विभिन्न स्थानों व अक्सरों पर अपने भाषणों में एकता की भावना का स्पष्ट रूप से अतिक्रमण किया और एक दूसरे गुट पर दोषारोपण भी करना आरम्भ किया । अक्तूबर में श्रीमती इन्दिरा गांधी और उनके समर्थकों ने कांग्रेस के प्रधान श्री निर्जलिगणा के स्थान पर दिसम्बर १९६६ के अन्त होने से पूर्व ही नये प्रधान का चुनाव कराने के लिये कांग्रेस महासमिति (All India Congress Committee) की बैठक बुलाने का निर्णय किया और इस उद्देश्य से महासमिति के सदस्यों की ओर से एक प्रार्थना पत्र प्रस्तुत करने के लिये सदस्यों के हस्ताक्षर कराने आरम्भ किये ।

जसा कि स्वाभाविक ही था, दूसरे गुट ने इस प्रस्ताव के विरोध में कार्य किया। प्रार्थना पत्र पर लगभग ४०० (५० प्र० घ०) से अधिक हस्ताक्षर कराये गये। प्रथम नवम्बर को होने वाली कार्य समिति में इस प्रार्थनापत्र पर विचार होना था। उस बँठक से दो दिन पूर्व श्री फल्लूहरीन अली अहमद को (जो प्रधान द्वारा नामब्रद सदस्य थे) कांग्रेस प्रधान ने अपना विश्वास खो देने के आधार पर कार्य समिति की सदस्यता से पृथक कर दिया और श्री सी० मुन्नारगुणयम को (जो कुछ दिन पूर्व तक तमिलनाडू कांग्रेस समिति के प्रधान थे) प्रधान पद से त्यागपत्र दे देने के कारण कार्य समिति की सदस्यता से वंचित कर दिया। इस प्रकार उन्होंने कार्य समिति में श्रीमती इन्दरा गांधी के बहुमत को अल्पमत में बदल दिया।

कांग्रेस प्रधान के उपर्युक्त कार्य के विरोध में श्रीमती इन्दरा गांधी और उनके समर्थकों ने कार्य समिति की बँठक में भाग न लेकर प्रधान मंत्री के निवास स्थान पर पृथक से बँठक करने का निर्णय किया। कार्य समिति के दो समूहों की पृथक-पृथक बँठकें एक ही समय पर १ नवम्बर को हुईं। कांग्रेस प्रधान की अध्यक्षता में, कांग्रेस के मुख्य कार्यालय में हुई बँठक में २१ में से ११ सदस्यों ने भाग लिया और सर्वसम्मति से यह महत्त्वपूर्ण निर्णय किया कि दिसम्बर में गुजरात में महासमिति का नियमित अधिवेशन बुलाया जाये। इस प्रकार कार्यसमिति ने महासमिति का विशेष अधिवेशन बुलाने के लिये विरोधी द्वारा प्रस्तुत प्रार्थना-पत्र को प्रस्वीकार कर दिया। श्रीमती इन्दरा गांधी और उनके समर्थकों की बँठक में निर्णय किया गया कि २२ और २३ नवम्बर को दिल्ली में महासमिति का विशेष अधिवेशन किया जाये। कांग्रेस प्रधान ने महासमिति के दूसरे जनरल सेक्रेटरी, श्री शंकरदयाल शर्मा को जनरल सेक्रेटरी के पद से अलग कर दिया। इस कारण वह कार्यसमिति की सदस्यता से भी वंचित हो गये।

उपरोक्त वर्णन से स्पष्ट निष्कर्ष निकलता है कि कांग्रेस में ऐसी गम्भीर फूट पड़ी है कि उसका कोई हल निकालना सम्भव नहीं दीखता। फिर भी मंसूर के मुख्य मंत्री, श्री पाटिल और केराला प्रदेश कांग्रेस कमेटी के प्रधान श्री अब्राहम के प्रयत्नों के फलस्वरूप श्री निर्जलिगप्पा और श्रीमती इन्दरा गांधी के बीच श्रीमती इन्दरा गांधी के निवास स्थान पर दोपहर के खाने पर एकता के लिये वार्ता हुई, जो पूर्णतया निष्फल रही। ११ नवम्बर को कांग्रेस कार्य समिति की बँठक से पूर्व कुछ मुख्य मंत्रियों ने एकता स्थापित करने के लिये एक प्रयास और किया। किन्तु यह भी विफल रहा।

११ नवम्बर को कांग्रेस कार्य समिति की बँठक हुई, जिसमें प्रधानमंत्री को कांग्रेस की प्रारम्भिक सदस्यता से भी अलग करने और कांग्रेस ससदीय दल द्वारा नये नेता के चुने जाने का निर्णय किया गया। प्रधानमंत्री पर मुख्य आरोप यह लगाया कि वह दलीय सगठन पर अपना अधिकार जमाना चाहती है। उसी दिन कांग्रेस

नमदीय दल के लगभग १२० सदस्य सदस्यों ने प्रधानमंत्री के समर्थन में प्रस्ताव पास किया। १२ नवम्बर को कांग्रेस ससदीय दल की बैठक हुई, जिसमें लगभग ३०० सदस्यों ने भाग लिया और प्रधानमंत्री ने घनने विश्वास को फिर से प्रकट किया। फलतः कांग्रेस मगठन के समर्थन करने वाले समद सदस्यों को नया नेता चुनने को कहा गया और उन्होंने श्री मोरारजी देसाई को घपना नेता चुना। १७ नवम्बर को समद का सत्र धारम्भ हुआ; उस दिन एक काम 'रोको प्रस्ताव' पर मतदान हुआ जिसका परिणाम प्रधानमंत्री और सरकार के पक्ष में रहा।

साम्यवादी दल—साम्यवादी दल (मावसंवादी — C. P. M.) और भारतीय साम्यवादी दल (C. P. I.) के बीच मतभेद तीव्रतर होते जा रहे हैं। इसी कारण ने केरल के सयुक्त मोर्चे के मन्त्रिमण्डल को जिसमें कि प्रधान स्थान साम्यवादी दल (मावसंवादी) का था, अक्तूबर १९६६ में त्याग-पत्र देना पडा। ३१ अक्तूबर को उस राज्य में भारतीय साम्यवादी दल के नेता, श्री अच्युत मेनन के नेतृत्व में गंर-मावसंवादी दलों की मिली-जुली सरकार का निर्माण हुआ है। नये मन्त्रिमण्डल में ८ मंत्री हैं—तीन भारतीय साम्यवादी दल के दो मुस्लिम लीग के, २ भारतीय समाजवादी पार्टी (Indian Socialist Party) के और १ केरल कांग्रेस का।

केरल में सयुक्त मोर्चे की सरकार के पतन से प० बंगाल के सयुक्त मोर्चे के मन्त्रिमण्डल के अस्तित्व को भी खतरा पंदा हो गया है। वहाँ भी साम्यवादी दल (मावसंवादी) की नीति व गतिविधियों से मोर्चे के अन्य दलों को बड़ी शिकायत है। राज्य के मुख्य मंत्री (बंगला कांग्रेस के अध्यक्ष) श्री अजय मुकर्जी-ने १० नवम्बर १९६६ को पत्रकारों से कहा कि प० बंगाल में सयुक्त मोर्चे की सरकार जन साधारण के जीवन और सम्पत्ति को रक्षा करने में असफल रही है। अतः उनके दल की राज्य समिति १२ नवम्बर को होने वाली बैठक में, दल के सयुक्त मोर्चे से सम्बन्ध के धारे में पुनरावलोकन करेगी। सम्भावना यही है कि संयुक्त मोर्चे का मन्त्रिमण्डल अधिक समय तक पदासीन न रह सकेगा।

प्रजा समाजवादी दल के राष्ट्रीय सम्मेलन के नवें अधिवेशन पर भाषण देते हुए दल के चेयरमन श्री एन० जी० गोरे ने ३० दिसम्बर १९६७ को कानपुर में घोषित किया कि राज्यों में सयुक्त मोर्चे की सरकारें अर्थहीन हो चुकी थी। उन्होंने कहा :—

प्रत्येक राज्य में, राजनीतिक विवाद और चालें आनन्दपूर्वक चले जा रहे हैं। सयुक्त मोर्चे की सरकारें रेत पर बने महान की भांति खण्डित होती जा रही हैं। राजनीतिक दलों में अचमरवादी—चाहे सत्तारूढ़ दल में या विरोधी पक्ष में, वेग के साथ पतनशील, आर्थिक और सामाजिक मूल्यों पर कोई ध्यान नहीं देते।

श्री गोरे ने तैयार किये गये अभिभाषण से हटकर हिन्दी के उत्साही समर्थकों को चेतावनी देते हुए कहा कि हिन्दी से तमिल कहीं अधिक विकसित है। भाषा प्रवाद को दान्तिमय तरीकों द्वारा हल करना चाहिये। २ जनवरी १९६८ को पास किये गये एक प्रस्ताव में सम्मेलन ने बैंकों, सामान्य धीमा और अन्य बड़े ऋण देने वाले सस्थानों के तुरन्त राष्ट्रीयकरण की मांग की। आर्थिक स्थिति पर दूसरे प्रस्ताव में सरकार द्वारा बैंकों पर सामाजिक नियन्त्रण स्थापित करने के प्रस्ताव को कोरा दिखावा बताया। उसमें यह भी मांग की गई कि प्रबन्ध-प्रभिकरण पद्धति (managing agency system) का उन्मूलन किया जाये। उनमें यह मत भी अभिव्यक्त किया गया कि नियोजन में कृषि को 'गर्व का स्थान' (place of pride) दिया जाना चाहिये था।

सयुक्त समाजवादी दल (S. S. P.)—६ मई १९६६ को दल की राष्ट्रीय कार्यकारिणी ने दो नीति-समग्रणी प्रस्ताव स्वीकार किये। राजनीतिक प्रस्ताव में कहा गया है कि दल ग्रह गैर-कांग्रेसी सरकारों में भाग लेने की प्रोत्साहक कार्यक्रम की दिशा में अधिक भुकेगा। दल का दल 'संसदीय और निर्वाचन राजनीति' के स्थान पर 'जन-साधारण की राजनीति' (mass politics rather than parliamentary and election politics) पर रहेगा। दल की नीति और कार्यक्रम में दूसरा महत्वपूर्ण परिवर्तन यह हुआ कि सविनय अवज्ञा के कार्यक्रम के स्थान पर दल आन्दोलन का ऐसा कार्यक्रम अपनायेगा जिसमें जन साधारण भाग ले, जैसे पीने के पानी की सुविधाओं और खेत-हर मजदूरों के लिये निम्नतम पारिधमिक के लिये आन्दोलन।

दूसरे प्रस्ताव में दल की राष्ट्रीय कार्य-कारिणी ने मांग की है कि देश की नई स्थिति के प्रकाश में नया सविधान बनाने के लिये वयस्क मताधिकार के आधार पर नई सविधान सभा निर्मित की जाये। बिहार के भूतपूर्व मुख्य मन्त्री श्री कर्पूरी ठाकुर और संसद सदस्य श्री जाजं फर्नेन्डिस क्रमशः दल के नये चेयरमैन और जनरल सेक्रेटरी चुने गये।

विलीनीकरण (merger) के बारे में प्रजा समाजवादी दल का दृष्टिकोण— उसी दौरान दल के सयुक्त मन्त्री द्वारा जारी किये गये एक वक्तव्य में इस बात पर निराशा प्रकट की कि सयुक्त समाजवादी दल ने प्रजातन्त्रात्मक समाजवादी समेकन (democratic socialist consolidation) की नीति को अस्वीकार कर दिया है। उसके बाद प्र० स० दल के जनरल सेक्रेटरी श्री प्रेम भसीन ने कानपुर में पत्रकारों से कहा कि चेयरमैन के पद से अलग होने वाले श्री एस० एम० जोशी के संशोधन की पराजय ने 'सयुक्त समाजवादी दल और प्रजा समाजवादी दल' के विलीनीकरण हेतु दरवाजा बन्द कर दिया है। उन्होंने यह भी कहा कि जब तक सर्वश्री राजनारायण, मधु लिमये और जाजं फर्नेन्डिस जैसे नेताओं का स० स० दल पर नियन्त्रण बना रहेगा तब तक समाजवादी और प्रजातन्त्रात्मक दलों का समेकन न हो सकेगा।

## अध्याय १५. राजनीतिक दल-२

जनसंघ—जनसंघ का वार्षिक सम्मेलन बम्बई में अप्रैल के अन्तिम सप्ताह में हुआ। संघ के प्रधान श्री अटल बिहारी वाजपेयी ने अपने अभिभाषण में कहा। तीन पंचवर्षीय योजनाओं ने प्रादेशिक असमानताओं को दूर करने के बजाय तीव्रतर बनाया है। हाल में हुए मध्यावधि चुनावों के परिणामों ने यह सिद्ध कर दिया है कि दल का जनता से सम्पर्क बहुत कम हो गया है। कांग्रेस के पतन और किसी अन्य दल का स्पष्ट विकल्प रूप में उदय न होने से देश में अस्थायीपन और अनिश्चितता का वातावरण पैदा किया है। सुदृढ़ केन्द्र की आवश्यकता पर बल देते हुए, उन्होंने कहा कि भारत का संविधान संरचना में सघातमक है किन्तु सार में एकात्मक है। जबकि जनसंघ को इस बात से खुशी होगी कि संविधान की संरचना भी एकात्मक हो जाये, यह अति आवश्यक है कि संविधान के एकात्मक सार की उत्साहपूर्वक सुरक्षा की जाये।

१ सितम्बर १९३६ को जनसंघ की कार्यसमिति ने दिल्ली में एक महत्वपूर्ण राजनीतिक अंगीकार किया, जिसमें घोषित किया कि इस समय की वास्तविक आवश्यकता यह है कि वे सभी व्यक्ति जो राष्ट्रीयता और प्रजातन्त्र में विश्वास करते हैं, इस बात को भली प्रकार समझ लें कि चाहे विभिन्न दलों में आर्थिक उन्नति के लिये अपनाये जाने वाले मार्ग के बारे में असहमति रहे, राष्ट्र राष्ट्रवाद और प्रजातन्त्र के आधारभूत तत्वों के बारे में विभाजित नहीं हो सकता। प्रस्ताव में यह भी कहा गया है कि दोनों ही भारतीय साम्यवादी दल इन दोनों आधारभूत मूल्यों को स्वीकार नहीं करते, जैसा कि प्रमुख साम्यवादियों ने अपने वक्तव्यों में कहा है कि उनका उद्देश्य तो भीतर से संविधान को तोड़ना (to break the constitution from within) है।

भारतीय क्रान्ति दल (बी० के० डी०)—दल के उप-प्रधान, श्री रामगोपाल ने ३० जनवरी, १९६६ के हिन्दुस्तान टाइम्स में प्रकाशित एक लेख में कहा है कि देश की वर्तमान राजनीतिक स्थिति में मिले-जुले मन्त्रिमण्डल का निर्माण अत्रि-भाव्य है (coalitions are inevitable)। ● ●

## अध्याय १६. दलगत राजनीति का विकास

१९६७ के बाद कई राज्यों में विभिन्न दलों के मिले-जुले मन्त्रिमण्डल बने जो विधायकों के एक दल से दूसरे दल में आवागमन (political defections) के कारण अस्थायी रहे और उनका शीघ्र ही पतन हुआ। परिणामस्वरूप ५ राज्यों में मध्यावधि चुनाव हुए। जिन राज्यों में विभिन्न दलों ने संयुक्त विधायक दल (United Legislative Party) या संयुक्त मोर्चे (United Front) बनाकर

मन्त्रिमण्डलों का निर्माण किया था, उनमें केवल नाम मात्र की ही एकता रही, जिसके फलस्वरूप उन मन्त्रिमण्डलों का शीघ्र ही पतन हो गया। सबसे पहले हरयाना में मध्यावधि चुनाव हुए और कांग्रेस पार्टी को पूर्ण बहुमत प्राप्त हुआ। अन्य चार राज्यों में चुनाव फरवरी १९६६ में हुए। विभिन्न दलों की स्थिति निम्न तालिका में दिखाई गई है :

	यू० पी०	पंजाब	बिहार	प० बंगाल
कुल स्थान	४२५	१०४	३१८	२८०
कांग्रेस	२११	३८	११८	५५
जनसघ	४९	८	३४	—
स्वतन्त्र पार्टी	५	१	३	—
साम्यवादी दल (दक्षिणपंथी)	४	४	२५	३०
साम्यवादी दल (माक्सवादी)	१	२	३	८०
प्र० स० दल	३	१	१७	५
स० स० दल	३३	२	५२	९
बी० के० डी०	९९	—	६	—
अकाली	—	४३	—	—
बंगला कांग्रेस	—	—	—	३३
अन्य दल	२	१	४०	५७
स्वतन्त्र	१८	४	१९	११

अन्य दलों की स्थिति इस प्रकार रही : बिहार में—जनता १४, लोकतांत्रिक कांग्रेस ६, हुल भारखण्ड १०, सोशलिस्ट दल ६ और फारवर्ड ब्लॉक १।

प० बंगाल में—फारवर्ड ब्लॉक २२, आर० एस० पी० १२, लोकसेवक सघ ४, सोशलिस्ट युनिटी सेंटर ७, वर्कर्स पार्टी २, आर० सी० पी० आई० २, प्रोग्रेसिव मुस्लिम लीग ३, इण्डियन नेशनल डेमोक्रेटिक फ्रंट १।

फरवरी १९६६ में नागालैंड की विधान सभा के लिये भी चुनाव हुए, जिनके परिणामस्वरूप विभिन्न दलों की स्थिति निम्न प्रकार रही :

नागालैंड नेशनलिस्ट	२२
गॉरगेनाईजेशन	
युनाइटेड फ्रंट	१०
स्वतन्त्र	८
स्वेनसाग जिला परिषद के नामजद सदस्य	१२
<b>कुल</b>	<b>५२</b>

१ जनवरी १९६६ को मध्य प्रदेश सयुक्त विधायक दल मन्त्रि-मण्डल को पुनर्गठित किया गया, जिसमें उन २० मन्त्रियों में से १५ को सम्मिलित किया गया जो अपने दल छोड़कर मुं० वि० द० में आ मिले थे और जिन्होंने एक साथ २ माह पूर्व त्यागपत्र दे दिये थे और साथ में दो नये मन्त्रियों को भी लिया गया। उसके बाद मन्त्रि-मण्डल के सदस्यों की संख्या ३२ रही, जबकि पहले यह ३६ थी। यह बात उल्लेखनीय है कि मन्त्रि-मण्डल में ऐसे ३ सदस्यों को भी सम्मिलित किया गया जिनके विरुद्ध जनसंघ और राजमाता के समूहों ने भ्रष्टाचार व सयुक्त विधायक दल विरोधी कार्यवाहियों के आधार पर उतेजनापूर्ण भाषण दिये थे; इतना ही नहीं, उनमें से एक को, कैबिनेट का भी सदस्य बनाया गया। कुछ ही समय पश्चात् श्री जी० एन० सिंह ने मुख्य मन्त्री के पद और सत्तारूढ़ दल के नेतृत्व से त्यागपत्र दे दिया। उनके बाद राजा नरेश चन्द्र सिंह मुख्य मन्त्री बने। श्री जी० एन० सिंह और उनके साथी फिर से कांग्रेस पार्टी में लौट आये। नये मन्त्रि-मण्डल का शीघ्र ही पतन हो गया और उसके बाद श्री श्यामा चरण शुक्ला के नेतृत्व में कांग्रेस ने नया मन्त्रि मण्डल बनाया।

भूतपूर्व कांग्रेस के प्रधान कामराज ९ जनवरी १९६६ को उप-चुनाव में मद्रास के नागरकोइल चुनाव-क्षेत्र से अपने विरोधी स्वतन्त्र दलीय उम्मीदवार डा० एम० मथियास (जिन्हें डी० एम० के० ने भी अपना समर्थन प्रदान किया) के विरुद्ध १२८, २०१ मतों से विजयी घोषित हुए। कांग्रेस की निर्णायक जीत से डी० एम० के० को भारी धक्का लगा। उसके बाद गुजरात से लोकसभा के लिये एक उप-चुनाव में प्रमुख कांग्रेसी नेता श्री एस० के० पाटिल विजयी हुए और उन्होंने अपने प्रमुख प्रतिद्वन्द्व स्वतन्त्र पार्टी के उम्मीदवार को काफी मतों से पराजित किया।

## अध्याय १७. दवाव अथवा हित समूह

१९६६-७० के लिये सघ सरकार के बजट में उर्वरकों (fertilisers) और बिजली से चालित पम्पों पर एक्ससाईज महसूल लगाने के प्रस्ताव सम्मिलित किये गये। परन्तु संसद में उनका विरोध किया गया, जिसके पीछे कृषकों की लाबी (farmers lobby) का हाथ स्पष्ट दिखाई देता है। इतना ही नहीं इस लाबी ने कृषि आय पर भी प्रस्तावित कर (जिससे होने वाली सम्पूर्ण आय राज्य सरकारों को मिलनी है) का विरोध किया। वास्तव में उस लाबी का यह प्रयत्न रहा है कि केन्द्र अथवा राज्यों में जहाँ तक हो सके ग्रामीण क्षेत्र पर नये कर न लगाये जायें, जबकि सभी अर्थशास्त्री और आयोग यह कहते हैं कि नये करों के भारोपण के लिये केवल ग्रामीण क्षेत्र ही बचा है। परन्तु अभी तक फार्मर्स लाबी का संगठन स्पष्ट रूप में दिखाई नहीं पड़ता।

## अध्याय १८. प्रजातांत्रिक नियोजन

अप्रैल १९६६ में चौथी पंचवर्षीय योजना का जो आलेख नेशनल डेवलपमेंट कोसिल के सामने विचारार्थ रखा गया उसमें आधारभूत ध्येय यह बताया गया है— ऐसे पगो द्वारा जनता के जीवन स्तर को वेग से ऊपर उठाना, जिनसे समता और सामाजिक न्याय को भी प्रोत्साहन मिले। इसमें प्रस्तावित है कि विकास कार्य की गति में इस प्रकार वृद्धि की जाये जो कि आत्म-निर्भरता की ओर उन्नति और स्वायत्तत्व से सगत हो। योजना के प्रारूप में बल साधारण व्यक्ति, कमजोर वर्गों और विशेषाधिकारहीन समूहों पर दिया गया है। इसके सामाजिक लक्ष्यों में आर्थिक विपमताओं और प्रादेशिक असन्तुलनों को कम करके अधिक समता लाने को सम्मिलित किया गया है। लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये योजना में विहित किया गया है :

(१) नियोजन के परिणामस्वरूप आय और धन में अधिक समता आनी चाहिये।

(२) आयों, धन और आर्थिक शक्ति के केन्द्रीकरण (Concentration) में प्रगतिशील कमी होनी चाहिये।

(३) समाज के विशेषाधिकार हीन वर्गों से अनुसूचित वर्गों और जनजातियों को विकास से अधिक लाभ पहुंचे।

अतः योजना में इस आवश्यकता पर बल दिया गया है कि सामाजिक और आर्थिक समस्याओं को इस प्रकार से पुनः ढाला जाये कि सामाजिक न्याय की दिशा में वेगपूर्वक विकास हो सके। जहाँ तक योजना की वृद्धत् रूरेखाओं का सम्बन्ध है, इसमें २४,००० करोड़ रु० के व्यय की व्यवस्था प्रस्तावित है, जिसमें से १४,००० करोड़ मावृजनिक् क्षेत्र (Public sector) के लिए रखे गये हैं। इससे आशा की जाती है कि यह ५-६ प्रतिशत वार्षिक विकास की गति (5 to 6 percent annual rate of growth) को पैदा कर सकेगी। जैसा कि होना चाहिए था, बल कीमतों की स्थिरता और आत्म-निर्भरता की ओर निर्णायक प्रगति पर है।

## अध्याय १९ और २०. वैदेशिक नीति

कच्छ सीमा निर्धारण के बारे में समझौता—कच्छ सीमा निर्धारण कार्य (Demarcation of the Kutch Boundary) पूर्ण हो जाने पर भारत और पाकिस्तान के बीच उत्पन्न हुए सीमा विवाद का अन्तिम हल निकल आया है और दोनों देशों के बीच समझौता हो गया है। सीमा समझौते से सम्बन्धित आलेखों पर (जिनका आधार अन्तर्राष्ट्रीय न्यायाधिकरण का पक्ष निर्णय—Award of the International Tribunal) है, ४ जुलाई १९६६ को हस्ताक्षर हुए। श्री द्यागला



के मतानुसार पंच-निर्णय राजनीतिक है, किन्तु श्री सीतलवाद के मत में पंच-निर्णय न्यायिक है ।

१९६६-७० में संकाय सहायता (Consortium Aid)—२४ मई १९६६ को जारी की गई एक विज्ञप्ति में विश्व बैंक ने कहा है कि पेरिस में हुई भारत-सहायता संकाय (Aid-India Consortium) ने भारत के लिए परियोजना सहायता (Project Assistance) में वृद्धि की आवश्यकता को माना है और भारत की ४०० मिलियन डॉलर की सहायता के लिए प्रार्थना को उचित स्वीकार किया है । संकाय ने ७०० मिलियन डॉलर अन्य सहायता (Non-project Assistance) के रूप में देने का निर्णय किया । संकाय के निर्णयों का भारत में स्वागत किया गया । संकाय की बैठक में भाग लेने वाले भारतीय प्रतिनिधिमण्डल के मुख्य प्रतिनिधि ने ५ जून को पत्रकारों को बताया कि भारत १,१०० मिलियन डॉलर (८२६ करोड़ रुपये) की सहायता को चालू वर्ष में ही प्रयोग करेगा ।

विकास दशी में वैदेशिक सहायता (Foreign Aid in Development Decade)—सन् १९६२ में सं० रा० सघ की जनरल एसेम्बली ने एक प्रस्ताव द्वारा यह सिफारिश की कि विकसित देश अपनी राष्ट्रीय आय का १ प्रतिशत विकासशील देशों की आवश्यकताओं को पूरी करने के हेतु देने के लिये सहमत हो जायें । उक्त प्रस्ताव के साथ ही सं० रा० विकास दशी, १९६०-७० (U. N. Development Decade, 1960-70) आरम्भ हुई । इस दशी के लिये स्वीकृत विशिष्ट लक्ष्य ये हैं :

दशी के अन्त तक प्रत्येक विकासशील देश सारपूर्ण विकास की गति, कम से कम ५ प्रतिशत वार्षिक प्राप्त करे; कृषि में कम से कम ४.५ प्रतिशत वार्षिक की और कारखानों के उत्पादन में १३ प्रतिशत की विकास गति प्राप्त करे ।

श्री जी० एन० गांधी के मतानुसार विदेशी सहायता की वर्तमान मात्रा से भी काफी अच्छे परिणाम प्राप्त हो जाते, यदि सहायता की सहायता की भावना से दिया जाता । समय बीतने पर मानवतावादी प्रयोजन का स्थान वाणिज्यिक प्रयोजनों ने ले लिया और ऐसे तरीके अपनाये गये जैसे मूद की उच्चतर दरें, कम समय में ऋण की भ्रदायगी, शर्तों से बंधी सहायता, सहायता में दी जाने वाली वस्तुओं का देने वाले देशों के जहाजों द्वारा भेजा जाना, जिनके परिणामस्वरूप सहायता का वास्तविक मूल्य उसकी मात्रा से भी नीचे गिर गया । इस प्रकार मूद की रकम और भ्रदायगी के रूप में प्राप्त सहायता और निर्यात की गई वस्तुओं से प्राप्त आय का लगभग १/४ तो सहायता पाने वाले देशों को शीघ्र ही देना पड़ा । शर्तों से बंधी सहायता के तरीके द्वारा विकसित देशों ने सहायता पाने वाले देशों को विवश किया कि वे सहायता देने वाले देशों से ही वस्तुएँ खरीदें, जिनके लिए उन्हें खुले बाजार के मूल्य से २०-२० प्रतिशत अधिक कीमत देनी पड़ी । पाकिस्तान

में किये गये एक अध्ययन (ECAFÉ Study) द्वारा हिसाब लगाने पर पता लगा कि सहायता के शर्तों से बढ़ने के कारण वास्तविक सहायता ३० प्रतिशत कम रही।<sup>1</sup>

भारत की वैदेशिक नीति—कुछ नये पहलू और उनकी आलोचना—सोवियत सघ द्वारा पाकिस्तान को शस्त्रों की सहायता (Soviet Arms Aid to Pakistan) जब १९६८ में सोवियत सघ की सरकार ने पाकिस्तान को शस्त्रों की सहायता देने का निर्णय किया तो भारत में उसकी बड़ी आलोचना की गई और भारत सरकार ने भी-चिन्ता प्रकट की। चाहे सोवियत सरकार का लक्ष्य विश्व के इस भाग में शान्ति बनाये रखना और एक नये शक्ति-सन्तुलन की रचना करना हो, किन्तु इस कार्य में वास्तविक सफलता तब तक नहीं प्राप्त हो सकती जब तक पाकिस्तान भारत को अपना प्रमुख अथवा एकमात्र शत्रु समझने की नीति का परियाग न करे। सोवियत सघ के नेताओं का चाहे कुछ भी विश्वास हो, भारतवासी तो यह विश्वास करते हैं कि पाकिस्तान को जो शस्त्र मिल रहे हैं, वह उनका प्रयोग अपनी इच्छा के अनुसार कर-सकेगा। यदि पाकिस्तान ने उनका प्रयोग कभी किया तो वह अवश्य ही भारत के विरुद्ध किया जायेगा, क्योंकि पाकिस्तान चीन से शत्रुता मोल नहीं लेना चाहेगा और किसी ऐसे सैनिक गठबन्धन में भी सम्मिलित न होगा जिसका मुख्य उद्देश्य भारत के विरुद्ध सैनिक कार्यवाही न होकर चीन या स० रा० अमरीका के विरुद्ध ऐसी कार्यवाही हो।

परन्तु हमें इस सम्बन्ध में दो बातों का ध्यान रखना चाहिए। प्रथम, सोवियत सरकार ने ऐसा निर्णय करने से पूर्व भली प्रकार अनुमान लगा लिया होगा कि उसके निर्णय की भारत में क्या प्रतिक्रिया होगी। प्रश्न यह नहीं है कि मास्को को पाकिस्तान या भारत में से किसकी मित्रता अधिक प्रिय है। वास्तव में मास्को ने इस प्रकार की छाँट नहीं की; सोवियत सरकार ने तो कदाचित्त यह सोचा कि पाकिस्तान को शस्त्रों के रूप में दी जाने वाली सहायता के परिणामस्वरूप भारत में उत्पन्न नाराजगी का हल भारत को अधिक बड़े पैमाने पर दूसरे प्रकार की सहायता देने से निकल आयेगा। ऐसा प्रतीत होता है कि सोवियत सरकार पाकिस्तान को उतनी सहायता देना चाहती है जितनी कि उसे अपने अधिक निकट लाने के लिए आवश्यक हो और उसका इरादा भारत की पहले से भी अधिक मात्रा में अन्य प्रकार की सहायता देना है जिससे कि सोवियत सरकार को भारत में अपना विशेष स्थान बनाये रखने के लिए काफी हो।

दूसरे, हमें यह नहीं भूल जाना चाहिए कि सोवियत सरकार ने भारत को कितनी अधिक सहायता दी है। सोवियत सरकार ने भारत को २००-३०० मिलियन डॉलर के तो शस्त्र ही दिये हैं, जो परिष्कृत होने के साथ-साथ पाक्रमण और

1 G. N. Gandhi, 'Foreign Aid in Development Decade', Eastern Economist, Aug., 1969.

प्रतिरक्षा दोनों ही प्रकार की सैनिक कार्यवाही के लिए प्रति उपयोगी हैं। हमारे बहुत से उद्योगों का निर्माण सोवियत सरकार की सहायता से हुआ है। सोवियत सरकार ने भारतीय व्यापार को प्रोत्साहन दिया है और देश में उत्पन्न आर्थिक मन्दी (Economic recession) के दौरान हमारे कारखानों में बनी वस्तुएँ खरीदी हैं, जैसे रेलवे बंगन। कश्मीर के प्रश्न पर भी हम अब तक सोवियत सरकार का महत्वपूर्ण समर्थन प्राप्त रहा है। अतएव सोवियत सरकार के साथ मित्रता बनाये रखने में ही हमारा हित है।

हनीई में राजदूत की नियुक्ति का प्रश्न और भारत-अमरीकी सम्बन्ध— उत्तरी वियतनाम के राष्ट्रपति, होची मिन्ह की मृत्यु के बाद भारत सरकार के विदेश मन्त्रालय की ओर से घोषित किया गया कि भारत हनीई में अपने राजनयिक प्रतिनिधि के पद को ऊँचा करेगा, अर्थात् वहाँ राजदूत भेजेगा, जबकि दक्षिण वियतनाम के साथ सम्बन्ध पूर्ववत् ही बना रहेगा। अब तक भारत सरकार ने उस देश के दोनों भागों के बीच समता का सम्बन्ध बनाये रखा है; अतः नये निर्णय से स्पष्ट है कि भारत सरकार ने उत्तरी वियतनाम को अधिक महत्व देना चाहा है। जैसा कि स्वाभाविक था। इस निर्णय की प्रतिक्रिया सयुक्त राज्य अमरीका में भारत के विपक्ष में हुई। वहाँ पर कांग्रेस (विधान मण्डल) के प्रमुख सदस्यों और सरकारी प्रवक्ताओं ने भारत की इस भेदपूर्ण नीति की आलोचना की और ऐसी सम्भावना उत्पन्न हुई कि कांग्रेस भारत को दी जाने वाली सहायता में कटौती करेगी, यद्यपि अब ऐसा नहीं हुआ है।

फिर भी, दोनों देशों के बीच इस प्रश्न पर मतभेद पंदा हुआ और सरकार को अमरीकी अधिकारियों को अपने दृष्टिकोण समझाने में कठिनाई का सामना करना पड़ा। अक्तूबर में भारत के विदेश मन्त्री, श्री दिनेश सिंह अमरीका गये और वहाँ के विदेश सफ़्टरी से वार्ता की। उसके बाद भारत सरकार के एक प्रवक्ता ने कहा कि अमरीकी सरकार ने यह सहर्ष स्वीकार किया कि भारत को किसी अन्य देश में राजदूत नियुक्त करने का पूरा अधिकार है। उसके मजानुसार अमरीकी विदेश विभाग (Department of State) ने ऐसा अनुभव किया कि इस प्रकार के निर्णय के लिये वर्तमान समय उपयुक्त नहीं है। वास्तव में अमरीका की ओर से भारत सरकार के निर्णय का जोरदार विरोध किया गया और कांग्रेस के प्रमुख सदस्यों ने भारत को दी जाने वाली आर्थिक सहायता में बड़ी कटौती करने के विचार का समर्थन किया।

यह सच है कि भारत सरकार पर अपने निर्णय को बदलने के लिये अमरीकी सरकार ने दबाव नहीं डाला; परन्तु अपनी नाराजगी अवश्य ही अभिव्यक्त की। अमरीका के विदेश सफ़्टरी, मि० रोजर्स ने भारत के राजदूत, श्री टी० एन० कौल का ध्यान इस बात पर दिलाया कि भारत के निर्णय का कांग्रेस के सदस्यों पर कुप्रभाव पड़ेगा और भारत को दी जाने वाली सहायता में कटौती की जा

सकती है। भारत के विदेश मन्त्री और अमरीकी विदेश सेक्रेटरी के बीच हुई वार्ता के उपरान्त भारतीय प्रवक्ता ने कहा कि अमरीकी प्रशासन वियतनाम में किये गये भारतीय प्रयत्नों के इरादों के बारे में सन्देह नहीं करता है। उसमें यह भी कहा गया कि अमरीकी विदेश विभाग 'हनौई के साथ संचार के माध्यम' के रूप में भारत के महत्व को स्वीकार करता है। परन्तु कुछ आलोचकों का मत है कि भारत ने उपर्युक्त निर्णय सोवियत संध के प्रभाव में किया है। इस मत का इस बात से भी कुछ समर्थन होता है कि भारत के विदेश मन्त्री ने मास्को द्वारा सुझाई गई 'एशिया सुरक्षा योजना' का भी अनुमोदन किया है।

रवात (मौरक्को) में इस्लामिक सम्मेलन (Islamic Conference at Rabat)—इस प्रश्न पर भारत की बंदेशिक नीति की देश में व्यापक आलोचना हुई है और जनसभ्य व स्वतन्त्र पार्टी तथा कांग्रेस ससदीय पार्टी का एक अग्र (कांग्रेस सगठन के समर्थकों का समूह) सरकार की रवात में असफलता के प्रश्न पर श्री दिनेश सिंह, विदेश मंत्री के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पेश करने का विचार कर रहे हैं। इस घटना से सम्बन्धित कुछ तथ्य इस प्रकार हैं—२१ अगस्त को इजराइल में स्थित इस्लाम के प्रसिद्ध धार्मिक स्थान—अल अक्सा मस्जिद—में एक आस्ट्रेलियन यात्री ने आग लगा दी, जिसके परिणाम स्वरूप मस्जिद को भारी क्षति पहुँची और सभी देशों के मुसलमानों ने इस कार्य के लिये इजराइल सरकार की निन्दा की तथा उसके विरुद्ध जोरदार प्रदर्शन किये। जहाँ तक मस्जिद में आग लगाने का प्रश्न है, विद्व के सभी विचारवान् व्यक्तियों ने इस कार्य की निन्दा की।

उपरोक्त घटना के बाद मुस्लिम देशों के राज्य अध्यक्षों का एक इस्लामिक शिखर सम्मेलन (Islamic Summit Conference) रवात (मौरक्को) में इस प्रश्न पर विचार करने के लिए आयोजित किया गया। इस सम्मेलन में इस्लामी देशों और इस्लामी प्रदेशों की सरकारों के अध्यक्षों को भाग लेने के लिए आमन्त्रित किया गया। अतः भारत को इसमें भाग लेने के लिए कोई निमन्त्रण नहीं भेजा गया। परन्तु भारत सरकार ने इसमें भाग लेने के लिए निमन्त्रण पाने के हेतु विशेष प्रयत्न किये और उसे भी निमन्त्रण मिल गया। भारतीय प्रतिनिधि मण्डल के नेता के रूप में भारत सरकार के उद्योग मंत्री, श्री फखरुद्दीन अली अहमद को भेजा गया। भारतीय प्रतिनिधि मण्डल का अन्य प्रतिनिधि मण्डलों की भाँति मान्य नियमों के अनुसार स्वागत भी नहीं हुआ। उसके प्रति अपमानजनक व्यवहार किया गया और एक दिन तो उसे पीने का पानी भी नहीं मिला तथा खाना भी असाधारण देरी से खिलाया गया। पाकिस्तान के राष्ट्रपति ने भारत के प्रतिनिधि मण्डल द्वारा सम्मेलन में भाग लेने का इतना जोरदार विरोध किया कि सम्मेलन ने यह प्रस्ताव पास किया कि भारतीय प्रतिनिधि मण्डल सम्मेलन में भाग न ले। फिर भी प्रतिनिधि मण्डल और उसके नेता वहाँ ठहरे रहे; यद्यपि वे सम्मेलन में भाग न ले सके।

भारत लौटने पर श्री फखरुद्दीन अली अहमद ने रवात में किये गये अपमान-जनक व्यवहार के बारे में इतना रोष प्रकट किया कि उन्होंने भारत की वंदेशिक नीति द्वारा नई दिशा अपनाने तक की बात कही। परन्तु सरकार के कुछ समर्थकों ने इस पर भी यह मत प्रकट किया कि भारत का अपमान नहीं हुआ तथा दोष तो सम्मेलन के आयोजकों का है। यह बड़ी ही अजीब और नासमझी की बात प्रतीत होती है कि भारत ने, जिसका सविधान धर्म-निरपेक्षीय है और जिसकी बहुसंख्यक जनता भी गैर-मुस्लिम है, सम्मेलन में भाग लेने के लिए निमन्त्रण प्राप्त करने के लिए विशेष प्रयत्न किया। जैसा कि चलन पड़ गया है, भारत सरकार के प्रवक्ताओं ने पाकिस्तान की चालों को दोषी ठहराया।

समझ में नहीं आता कि ऐसे सम्मेलन में भाग लेने से भारत को क्या लाभ होने वाला था। जहाँ तक अरब-इजराइल विवाद का सम्बन्ध है, इस बारे में भारत की नीति और दृष्टिकोण सुविदित हैं। परन्तु क्या भारत मुख्यतः धार्मिक भावना से प्रेरित इस्लामी-सम्मेलन में स्वीकृत किये जाने वाले प्रस्ताव का, जो कि मुस्लिम देशों की जनता के इस्लामी भावों को उभारने वाला हो, समर्थन करता। यह विश्वास नहीं किया जा सकता कि सम्मेलन केवल यह माँग करता कि इजरायली सेनायें युद्ध से पूर्व की सीमाओं के पीछे हटें (जिसका कि भारत और विश्व के अनेक देश समर्थन करते हैं)। सम्भावना तो यही थी कि सम्मेलन में भाग लेने वाले अधिकतर अरब व इस्लामी देश इजराइल के अस्तित्व को मानने से इन्कार करते और यदि ऐसा होता तो भारत की सम्मेलन में क्या स्थिति रहती। जिस प्रकार का समर्थन अल-फतह (पॅलेस्टीन के राष्ट्रवादी अरब शरणागियों का आतंकवादी संगठन) का श्री फखरुद्दीन अली अहमद ने किया और उसके प्रतिनिधियों का जिस प्रकार से भारत के विदेश-मन्त्री श्री दिनेश सिंह ने स्वागत किया, उससे तो ऐसा लगता है कि भारत सरकार इजराइल द्वारा अरब प्रदेशों पर आधिपत्य और इजराइल के अस्तित्व को अस्वीकार करने के बीच स्पष्ट अन्तर को भुला रही है क्योंकि भारत सरकार की नीति पहली बात के समर्थन की है न कि दूसरी बात की। ऐसा होने पर भी भारत सरकार के ज्येष्ठ मन्त्रियों ने स्व-घोषित आतंकवादी संगठन की सराहना की और उसके प्रति समर्थन भी अभिव्यक्त किया। भारत में अल-फतह के प्रतिनिधिमण्डल का अनेक स्थानों पर उत्साहपूर्ण स्वागत किया गया और उसका व्यापक प्रचार भी हुआ। यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि भारत विरोधी तत्वों ने जम्मू-कश्मीर में अल-फतह के नमूने पर कार्यवाहियाँ संचालित करने का निर्णय किया है। इस दृष्टि से भारत की पश्चिमी एशिया के बारे में वंदेशिक नीति वृद्धिपूर्ण मात्रा में अजीब अथवा असंगत प्रतीत होती है। ●●

## अध्याय २१. उपसंहार

वतनी हुई साम्प्रदायिकता और प्रादेशिकता की भावनाओं ने देश की राष्ट्रीय एकता के लिए गम्भीर खतरा पैदा कर दिया है। इस सम्बन्ध में हम तीन बातों का मक्षेप में वर्णन करना आवश्यक समझते हैं—(१) गुजरात में हुए हाल के साम्प्रदायिक दंगे, (२) तेलंगाना (पृथक् राज्य) की मांग और (३) चण्डीगढ़ व भासड़ानागल पर अधिकार के लिए पंजाब व हरयाना के बीच गम्भीर विवाद। इन बातों (नया पश्चिमी बंगाल में मावमंदादी दल की हिंस्र गतिविधियों और के दो गुटों के बीच आपसी मर्षण) में हिंसा का प्रयोग बृद्धिपूर्ण मात्रा में हो रहा है। इससे तो प्रजातन्त्र की स्थिरता को भी गम्भीर खतरा पैदा हो गया है। इन इन सब बातों के परिणाम देश की अखण्डता और विकास की गति के लिए अत्यन्त भयकर व हानिकारक हो सकते हैं।

(१) गुजरात में साम्प्रदायिक दंगे—अहमदाबाद (गुजरात) में स्वतन्त्रता के बाद सबसे भयकर साम्प्रदायिक दंगे १९ सितम्बर, १९६६ को आरम्भ हुए जबकि जगन्नाथ मन्दिर पर आक्रमण किया गया और हिन्दू सन्यासियों के प्रति, जो २०० गाँवों ले जा रहे थे, एक मुस्लिम जूस ने (जो एक धार्मिक सभारोह में भाग लेने जा रहा था) बुरा व्यवहार किया। लगभग एक माह पूर्व एक ठेले से टकरा हो जाने पर एक कुरान की प्रति नीचे गिर गई थी और उसके लगभग १५ दिन बाद रामायण का निरादर किया गया था। १६ सितम्बर को दोनों प्रमुख सम्प्रदायों के समूहों के बीच मुठभेड़ हुई और चार क्षेत्रों में कर्फ्यू लगाया गया। २० सितम्बर को आग लगाने, छुरेबाजी, गोली चलाने, दुकानें तोड़ने आदि की लगभग ४०० घटनाएँ हुईं। दंगे कई दिन तक चले और अहमदाबाद के अतिरिक्त अन्य स्थानों पर भी अशोभनीय घटनाएँ पठीं।

स्वराष्ट्र-मन्त्री श्री चड्ढाण ने दुगा-ग्रस्त क्षेत्रों का २४ सितम्बर को दौरा किया और अगले दिन प्रधान-मन्त्री श्रीमती गांधी ने भी दौरा किया। प्रधान-मन्त्री ने पीड़ित व्यक्तियों व उनके परिवारों की सहायता के लिए प्रधान-मन्त्री सहायता कोष से एक लाख रुपये के अनुदान की भी घोषणा की। २८ अक्टूबर को नई दिल्ली 'आन्तरिक मामलों की ससदीय समिति' (Consultative Committee of Parliament on Home Affairs) को सम्बोधित करते हुए गुजरात सरकार की बड़ी आलोचना और निन्दा की क्योंकि वह अहमदाबाद में समय पर पार्श्विक मार्कट को रोकने में असफल रही।

गुजरात में हुए दंगों की निष्पक्ष रूप से जांच की जानी चाहिए जिससे कि उसके कारणों का ठीक-ठीक पता लग सके और भविष्य में ऐसी घटनाओं को घट से रोकने के लिए सभी आवश्यक और कठोर पग उठाये जा सकें। साम्प्रदायिक दंगों के भयकर और नष्टकारी परिणामों को हमें भुलाना नहीं चाहिए। प्रत्येक

भारतीय को यह ध्यान रखना चाहिए कि भारत सभी का है और सबको उसके समुदाय होना आवश्यक है। साम्प्रदायिक आधार पर भेदभाव करना संविधान का प्रत्याभूत मूल अधिकारों और धर्म-निरपेक्षता के ध्येय का उल्लंघन करना है, जो केवल दण्डनाय अथवा ही नहीं वरन् राष्ट्रीय एकीकरण के लिए घातक भी है। दो दलों के लिए किसी एक सम्प्रदाय को दोषी ठहराना उचित नहीं प्रतीत होता, जो सिद्ध न हो जाए। जो भी व्यक्ति या समूह ऐसे दलों और साम्प्रदायिक दलों के लिए उत्तरदायी हों उन्हें कठोर से कठोर दण्ड देना चाहिए।

नवंबर १५ व १६ को राष्ट्रीय एकीकरण परिषद् (National Integration Council) की स्थायी समिति (Standing Committee) की बैठक हुई। भारत-मन्त्री श्रीमती इन्दिरा गांधी ने समिति के समक्ष अपने भाषण में कहा कि राष्ट्रीय स्वयं-संघ के प्रमुख श्री गोलवलकर ने अपनी पुस्तक में लिखा है कि भारत का निर्माण 'हिन्दू राष्ट्र की धारणा' के आधार पर हो सकता है। उन्होंने जनसंघ प्रतिनिधि श्री महावीर से उसका स्पष्टीकरण करने को कहा। श्री महावीर ने उत्तर दिया कि उस वाक्य को सदर्भ से अलग नहीं पढ़ना चाहिए। साथ में उन्होंने यह तर्क दिया कि सरकार ही साम्प्रदायिक तनाव में योग देती है, जैसा कि १९५२ में इस्लामी शिखर सम्मेलन में भाग लेने के लिए निमन्त्रण स्वीकार किया। श्री महावीर ने समिति द्वारा प्रकाशित किये जाने वाले वक्तव्य में उल्लिखित शब्दों के प्रति आक्षेप उठाया—“हम इस विचार के फलाने की निन्दा करते हैं कि किसी अल्पसंख्यक समुदाय का भारतीयकरण किया जाए जो उसे देश छोड़ने के लिए बाध्य किया जाए।” श्री महावीर ने यह भी कहा कि वक्तव्य में यह भी हवाला होना चाहिए कि देश के सभी नागरिकों के लिए एक कानून व्यवहार संहिता (Civil Code) हो, परन्तु उनके मुझाब को स्वीकार नहीं किया गया।

श्रीमती गांधी ने श्री महावीर द्वारा प्रस्तुत सशोधन का विरोध करते हुए कहा कि मुसलमानों ने अपने को देश के साथ मिला दिया है और उन्होंने तत्काल अपनी वफादारी का प्रमाण दिया है। श्री जयप्रकाश नारायण ने गुजरात में दो दलों के उपरोक्त दिये गये अपने भाषण का स्पष्टीकरण करते हुए कहा कि होने दो साम्प्रदायिक दलों के लिए हिन्दू और मुस्लिम दोनों ही सम्प्रदायवादियों को दोषी ठहराया है। जनसंख्या की बदला-बदली की माँग को उन्होंने मूर्खतापूर्ण बताया। स्थायी समिति द्वारा अंगीकृत वक्तव्य निम्न प्रकार है—

राष्ट्रीय एकीकरण परिषद् की स्थायी समिति हाल ही में गुजरात में राष्ट्रीय साम्प्रदायिक हिंसा के प्रति प्रति भय की भावना अभिव्यक्त करती है, जिसने साम्प्रदायिक सामञ्जस्य और सद्भावना को, जो कि हमारे धर्म-निरपेक्षीय प्रजातन्त्र के आधार हैं, को गम्भीर धक्का लगाया है। उन

सभी को जिन्हें कष्ट सहने पड़े हैं, समिति अपनी ओर से गहरी सहानुभूति का संदेश भेजती है।

स्थायी समिति का मत है कि साम्प्रदायिक संघर्ष और खण्डन का मुकाबला करने के लिए प्रभावी शस्त्र सभी राजनीतिक दलों द्वारा साम्प्रदायिक मित्रता और सामञ्जस्य के पक्ष में जनसाधारण का संयुक्त अभियान और शिक्षा है। हम इस बात का कड़ा विरोध करते हैं कि किसी भी अल्पसंख्यक समुदाय को उसे देशभक्तिहीन ग्रथवा, किसी विदेशी शक्ति का अभिकरण कहकर निन्दा की जाये। इसके बरुबर ही हम इस विचार के भी विरोधी हैं कि किसी अल्पसंख्यक समुदाय का भारतीयकरण होना आवश्यक है, अन्यथा उसे देश छोड़कर जाने पर वाध्य किया जायेगा।

साम्प्रदायिक पागलपन के दौरान कभी-कभी लोग ऐसी-ऐसी अनुत्तरदायित्वपूर्ण बातें कह देते हैं जैसे कि हिन्दू-मुस्लिम समस्या का हल जनसंख्या की बदला-बदली है। समिति का यह पक्का मत है कि ऐसे विचारों का खुलकर विरोध करना आवश्यक है क्योंकि वे केवल धर्म-निरपेक्षता और राष्ट्रीयता को हमारी धारणा से पूर्णतया असंगत ही नहीं हैं बरन् हमारे देश की एकता और सुरक्षा के लिए हानिकारक भी हैं।

धर्म-निरपेक्ष प्रजातन्त्रात्मक देश में सभी अल्पसंख्यकों को, चाहे वे धर्म, जाति या जनजाति पर आधारित हों, इस बात का आश्वासन देना आवश्यक है कि उनके उचित हितों—जीवन, सम्पत्ति और सम्मान की उचित रक्षा की जायेगी। अल्पसंख्यक समुदाय के साम्प्रदायिक-तत्वों द्वारा साम्प्रदायिक आवेगों और पृथकतावादी भावों को बढ़ाने वाले प्रयत्नों का उद्दर मुकाबला किया जायेगा। वे देश की एकता और धर्म-निरपेक्षीय आधार के लिए हानिकारक होने के अतिरिक्त स्वयं अल्पसंख्यक समुदाय के हितों को खतरे में डालने वाले हैं।

सरकार का यह कर्तव्य है कि वह साम्प्रदायिक घृणा और शत्रुता का किसी भी प्रकार से प्रसार किये जाने के विरुद्ध कठोर कार्यवाही करे। प्रशासनिक अभिकरणों को कड़ाई और शीघ्रता से साम्प्रदायिक आन्दोलन और उत्तेजनापूर्ण कार्यों को, जो कि साधारणतया साम्प्रदायिक गड़बड़ों के पुर्व होते हैं, दबा दे। प्रशासन का यह भी कर्तव्य है कि जो व्यक्ति साम्प्रदायिक दगों के दौरान लूट-मार, कत्ल और आग लगाने के कार्यों में भाग लेते पकड़े जाये, उन्हें निरोधक दण्ड दिया जाये। जनता का यह कर्तव्य है और विशेष रूप से सभी राजनीतिक दलों का कि वे सरकार द्वारा साम्प्रदायिक हिंसा को दवाने और ऐसे लोगों के विरुद्ध न्यायिक कार्यवाही करने में, जो कि ऐसे दगों में अपराध करें, कठोर कार्यवाही का समर्थन करे।



(२) तेलंगाना (पृथक राज्य) की स्थापना के प्रादेशिक समिति (Telangana Regional Committe) सेवकों के बारे में अपनी रिपोर्ट में (जो १४ मार्च १९५६ के अनुसार बनने वाली सामान्य स्नातक सूचियों सरकार पर यह दोषारोपण किया कि उसने 'जॉन-बूकर' मन्त्रालय के अनुदेशों पर ध्यान नहीं दिया। समिति के निर्माण से लेकर १२ वर्ष के काल के बारे में निष्काशेद प्रकट किया गया है कि दोनों भागों की सेवाओं में अतिशय चारों बातों यथा पद, वेतनक्रम, कर्तव्य विभागों ने एकरूप ढंग से लागू नहीं किया, चूंकि (General Administration Department) ने इस

आन्ध्र प्रदेश के मुख्य मन्त्री, श्री ब्रह्मानन्द रेड्डी में घोषित किया कि १२ वर्ष के काल में तेलंगाना (Telangana's surplus revenues) ३४ करोड़ रूप्य मार्च को यह भी कहा कि सरकार ने तेलंगाना क्षेत्र के को अतिरिक्त मुख्य सचिव (Additional Chief Secy) किया है जो तेलंगाना से सम्बन्धित सभी मामलों, विशेष वारे में शीघ्र और प्रभावी ढंग उठायेगा। श्री रेड्डी ने विभिन्न संरक्षणों (safeguards) को कार्यरूप देने के (effective mechanism) की व्यवस्था करने के हेतु ही की घोषणा की। २८ मार्च को श्री कोंडा लक्ष्मण बा मुख्य मन्त्री से मतभेद के कारण मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र की राज्य कौंसिल ने २४ मार्च को तेलंगाना संरक्षणों १२ सूत्री कार्यक्रम का मुद्दा दिया।

तेलंगाना प्रश्न के बारे में प्रधान मन्त्री ने १०-११ अप्रैल को दिल्ली में, वातचीत के उपरान्त ल की घोषणा की। प्रधान मन्त्री ने उसमें कहा कि सरकार समिति नियुक्त करने का निर्णय किया है, जो तेलंगाना वारे में दिये गये विभिन्न अनुमानों और प्रतिवेदनों की प्रस्त तक भारत सरकार को रिपोर्ट देगी। उन्होंने तेलग को समाप्त करने के लिये भी अपील की, परन्तु आन्दोल से तेलंगाना प्रजा समिति ने पृथक् राज्य के लिये आन्दोल किया। समिति के स्वयं सेवकों ने हैदराबाद व तिकन्द सत्याग्रह किया। आन्दोलन कई दिन तक चला। २ जून

अधिकारियों की सहायता के लिये सेना को भी बुलाया। उस दिन हैदराबाद में पृथक् तेलंगाना राज्य और एकीकृत आन्ध्र प्रदेश के समर्थकों के बीच गम्भीर मुठभेड़ हुई। उसके बाद प्रधान मन्त्री और स्वराष्ट्र मन्त्री राज्य के दौरे पर गये। ८ जून को स्वराष्ट्र मन्त्री ने एक वक्तव्य में अपील की कि तेलंगाना में चल रही सभी आन्दोलनात्मक गतिविधियों को स्थगित कर दिया जाये, जिससे कि शांत वातावरण में समस्या का न्यायोचित हल निकाला जा सके।

१ जून को तेलंगाना के कांग्रेस कार्यकर्ताओं का सम्मेलन हुआ, जिसमें भारत सरकार से माँग की गई कि राज्य विधान सभा को ६ माह के लिये निलम्बित करके राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया जाये। २६ मई को भारतीय क्रांति दल की राष्ट्रीय कार्यकारिणी ने एक प्रस्ताव में पृथक् तेलंगाना राज्य की माँग का समर्थन किया। पृथक् राज्य के लिये आन्दोलन ने प्रबल रूप धारण किया और उसमें हिंसा-पूर्ण घटनायें भी घटीं। कुछ समय से आन्दोलन निलम्बित अवस्था में है। तेलंगाना प्रदेश के अधिकतर नेताओं का यह कहना है कि १३ वर्ष के अनुभव के बाद वे इस निष्कर्ष पर पहुँचे हैं कि तेलंगाना का आन्ध्र प्रदेश के साथ किया गया विलीनीकरण (merger) उनके हित में नहीं रहा है। पृथक्तावादियों का यह भी कहना है कि उन्हें जनता का व्यापक समर्थन प्राप्त है। उनकी यह ग्राम शिकायत है कि आन्ध्र के निर्माण के समय ३ शर्तें स्वीकार की गई थी, जिनका ठीक से पालन नहीं हुआ है—(१) मन्त्रिमण्डल में तेलंगाना प्रदेश का उप-मुख्य मन्त्री रहेगा; (२) तेलंगाना प्रदेश की कांग्रेस कमेटी पृथक् रहेगी; और (३) प्रादेशिक समिति प्रभावी रूप में कार्य करेगी। तेलंगाना क्षेत्र के सरकारी सेवकों की सबसे बड़ी शिकायत यह है कि जो स्थान उनके लिये रखे गये हैं उन्हें भी आन्ध्र क्षेत्र के सेवकों व अधिकारियों से भरा जाता है। भारत सरकार को इस समस्या का सम्बन्धित पक्षों के मान्य नेताओं के परामर्श से शीघ्र ही सन्तोषजनक और न्यायोचित हल निकालना चाहिये।

(३) चण्डीगढ़ और भालड़ा-नागल पर अधिकार के लिये पंजाब व हरयाना में विवाद—इस विवाद का मूल कारण तो पंजाब का दो राज्यों में विभाजन है। चण्डीगढ़ पर सीमा आयोग ने हरयाने के दावे को स्वीकार किया था, किन्तु पंजाबी इस निर्णय को स्वीकार नहीं करते, इसलिये भारत सरकार ने चण्डीगढ़ को पृथक् सघीय क्षेत्र बना दिया और इसी प्रकार भालड़ा नागल पर किसी एक राज्य को अधिकार नहीं सौंपा। तभी से चण्डीगढ़ के प्रश्न पर विवाद चल रहा है और आपसी बातों द्वारा इस प्रश्न का कोई सन्तोषप्रद हल नहीं निकल सका है। प्रधान मन्त्री द्वारा इस प्रश्न पर पंच-निर्णय देने का सुझाव भी विफल रहा, क्योंकि दोनों विरोधी पक्ष इस बारे में सहमत न हो सके। कुछ समय से अकाली दल और उसके प्रमुख नेता सन्त फतह सिंह ने चण्डीगढ़ व भालड़ा-नागल पर अधिकार के लिये जोरदार आन्दोलन चलाया हुआ है। इसी सम्बन्ध में एक भूतपूर्व कांग्रेसी नेता दयान सिंह फेरुमान ने प्रस्ताव किया हुआ था, जिनका ७४ दिन के अनशन के बाद

२७ अक्टूबर को निधन हो गया। उनके मुकाबले में  
 अनशन किया हुआ था। दर्शन सिंह फेरुमान के नि-  
 घोषणा की कि यदि एक निश्चित तारीख तक  
 स्वीकार न की तो वह सर्वोच्च बलिदान करेगा। प  
 चंडीगढ़ आदि प्राप्त करने के लिये संगठित रूप से  
 निर्णय किया है। इसी प्रकार से हरयाना में स  
 १७ नवम्बर को दिल्ली में हरयाना के दावे के सम  
 जोरदार प्रदर्शन किया और मांग की कि चण्डीगढ़  
 हरयाना और पंजाब के बढ़ते हुए दवाब के भारत  
 इस प्रश्न पर कोई शीघ्र निर्णय नहीं करने वाली है



